كريم لحرش
دكتور في الحقوق

تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب

- مالية الجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية الجديدة
- تدبير الموارد العادية لميزانية الجماعات الترابية
- تصنيفات الموارد الاستثنائية لميزانية الجماعات الترابية
- دور نفقات الجماعات الترابية في إشباع الحاجات المحلية
- ظاهرة الزيادة في نفقات الجماعات الترابية وقواعد ترشيدها
- مستجدات تنظيم ميزانية الجماعات الترابية : التبويب والمبادئ الأساسية
- تقنيات إعداد ميزانية الجماعات الترابية والمصادقة عليها
- آليات تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية وطرق الرقابة عليها



مكتبة الرشاد سطات
للنشر والتوزيع

الكتاب

تدبير مالية الجامعات الترابية

المؤلف

كريم لحرش

توزيع

مكتبة الرشاد – سطات

الطبعة

الثالثة 1439هـ/2017م

الإيــداع القانوني

رقم 2017 MO 4347

ردمـــــــك

978-9954-99-524-2

مطبعة النجاح الجديدة (CTP) – الدارالبيضاء

مدخل

المملكة المغربية كغيرها من البلدان اعتمدت سياسة اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري الذي يحقق القدرة الفعالة في إدارة شؤون الدولة على المستوى الترابي، باختيارها لنموذج بسيط للجماعات الترابية يتكون من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، حيث وضع الميثاق الجماعي لـ 23 يونيو 1960، أسس هذا المسلسل من خلال تمكين البلاد من المؤسسات الديمقراطية الأساسية. كما تم إنشاء المستوى الثاني من التنظيم المحلي سنة 1963 من خلال إحداث العمالات والأقاليم. وبعد ذلك سوف يتم تدعيم مسار اللامركزية الإدارية بموجب الميثاق الجماعي لـ 30 شتنبر 1976 ليعطي دفعة كبيرة لهذا المسلسل بتعزيز مكانة الجماعة على المستويين المؤسساتي والاقتصادي وذلك بتوسيع نطاق اختصاصاتها وتدخلاتها. كما شهدت هذه السنة صدور ظهير 30 شتنبر 1976 بشأن تنظيم مالية الجماعات المحلية وتجمعاتها والذي ظل ساري المفعول إلى غاية تعويضه بقانون التنظيم المالي المحلي رقم 08-45 الصادر 5 مارس 2009[1].

وباعتماد المغرب لدستور فاتح يوليوز 2011[2]، تم فتح ورش جديد لإصلاحات أكثر جرأة وموجهة كليا نحو ترسيخ تحميل المسؤولية للفاعلين المحليين، تهدف إلى إعادة تموقع الجماعة الترابية خاصة في مهامها المتمثلة في تقديم خدمات للمواطن وتنشيط التنمية المحلية، عن طريق تمكين المملكة المغربية من نظام ترابي يتمحور حول الجهوية المتقدمة، قوامه الانتقال إلى مرحلة جديدة من اللامركزية الترابية والديمقراطية التشاركية، وتدعيم استقلالية المجالس التداولية الترابية إداريا وماليا وممارسة اختصاصاتها في إطار مبدأ التدبير الحر مع ترسيم قواعد الحكامة الترابية.

(1) كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد : نحو حكامة محلية لجماعة الغد، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 20، الطبعة الثالثة، 2012، ص 23.

(2) ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز2011)، ص 3600.

لأنه بإعمال مبدإ التدبير الحر ستتوفر الجماعات الترابية على استقلال حقيقي، وحرية أكبر في اتخاذ قراراتها وفي التعبير عن إرادتها، ومن ضمان حصولها على الوسائل القانونية الكفيلة بتحقيق ذلك، بتمتيعها بسلطة تنظيمية محلية تتولى من خلالها وضع قواعد تنظيمية في المجالات التي يحددها القانون، وحرية تعاقدية معترف بها لفائدة المجالس التداولية تتمثل في حرية إبرام العقود المناسبة لأداء مهامها، وكذا حرية اختيار طرق تدبير المرافق العامة التابعة لها، والحرية في التعاقد أو الامتناع عن التعاقد واختيار المتعاقد معها، وفي تكوين العقد وتحديد مضمونه وطرق تنفيذه[1].

تدعيما لهذا التوجه الدستوري تم اعتماد ثلاثة قوانين تنظيمية، يخص كل واحد منها مستوى من اللامركزية الترابية، ويتعلق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات[2]، والقانون تنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالأقاليم والعمالات[3]، ثم القانون تنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات[4]، والتي عملت على التطرق لتنظيم المجالس المنتخبة وطرق تسييرها، والنظام الأساسي للمنتخب، واختصاصات الجماعة الترابية، ثم صلاحيات المجلس ورئيسه، وإدارة الجماعة الترابية وآليات التعاون والشراكة، ثم المراقبة الإدارية للجماعة الترابية، ثم المنازعات، وأخيرا قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر. وعلى المستوى المالي، حفلت النصوص التنظيمية الثلاثة بمجموعة من المستجدات المتعلقة بتنظيم ممارسة الحقوق المالية للجماعات الترابية، وتنظيم الأعمال المالية التي من حقها القيام بها، إضافة إلى تنظيم أداء الواجبات المالية والخدمات المحلية المرتبطة بها[5].

(1) كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية : شرح وتحليل، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 2016، ص 276.

(2) ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليو2015)، ص 6585.

(3) ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليو2015)، ص 6625.

(4) ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليو2015)، ص 6660.

(5) سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2016، ص 6.

وفي ظل هذا التصور، يحتل التدبير الجيد لمالية الجماعات الترابية مكانة محورية في مسار بناء اللامركزية الترابية بالمغرب، ويتجلى ذلك في اهتمام المشرع المغربي بتطوير المنظومة القانونية للمالية المحلية، حيث جعلت القوانين التنظيمية الثلاثة، مختلف التدخلات المالية للمجالس التداولية أكثر استجابة لمختلف مبادئ الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية، باعتماد منهجية للعمل المتعدد الأطراف تنفتح على فاعلين آخرين كالقطاع الخاص والمجتمع مدني، وبآليات عمل تعتمد معايير جديدة من قبيل المشاركة، المشروعية، الشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة... الخ، وذلك لهدف عام وهو تحقيق شرط التنمية الترابية استنادا إلى ما توفره الميزانية المحلية من إمكانيات تدبيرية بدء بالمبادئ المؤطرة لها وكيفية تحضيرها وإعدادها وتنفيذها والرقابة عليها (الفصل الأول)، مرورا بمجمل الإيرادات الذاتية والاستثنائية التي تغذيها وتجعلها أكثر قدرة واستجابة للحاجيات اليومية للساكنة المحلية، بما توفره، أخيرا، من نفقات تسييرية وأخرى تجهيزية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

تدبير إيرادات ميزانية الجماعات الترابية وطرق إنفاقها

يعد التمويل العنصر الجوهري والأساسي من عناصر العمل بوجه عام، ولذلك يتطلب الأمر وضع وسائل تمويلية كافية في أيدي الجماعات الترابية لتستطيع السير في طريق النجاح، شريطة أن يكون النظام المالي مرنا وقادرا على المعالجة، بل وإزالة والعراقيل التي تحد بنسبة كبيرة من قدرة المجالس المنتخبة على المبادرة والإبداع وفي ذات الوقت يضمن عدم التبديد والانحراف. ومن ثم يحتل التدبير المالي الترابي أهمية خاصة في التنظيم الإداري للمملكة المغربية، باعتباره العنصر الأساسي في التعرف على الجماعات الترابية وتمييزها عن غيرها من الأشخاص المعنوية، نظير كيانها المنفرد وصلاحياتها الذاتية في استخلاص مختلف الضرائب والرسوم من المواطنين في نطاق اختصاصها، أي تمتعها بمظهر من مظاهر السلطة العامة، إلى جانب أن تحديد المصادر المالية، يلعب دورا هاما في توجيه الأنشطة السياسية على المستوى الترابي، ولاسيما إذا تضمنت بعض البرامج الانتخابية المطالبة بتخفيض الواجبات الجبائية لتخفيف عبئها على مواطني الجماعات الترابية، هذا بالإضافة إلى أن للجوانب المالية المحلية آثارا حاسمة في رسم الإطار العام وتحديد مضمون خطة عمل مجالس للجماعات الترابية.

وإذا كان الهدف الرئيسي من إقرار اللامركزية الترابية هو تحقيق رغبات المواطنين وحل مشاكلهم وتنفيذ المشاريع الحيوية والضرورية التي يحتاجونها، فإنه لابد أن يكون لموارد الجماعات الترابية دورا أساسيا في تمويل هذه المشاريع على الرغم من أن مواردها المالية لا تمثل سوى نسبة ضئيلة من ميزانياتها. ومن تم يعتبر الموارد المالية المحلية من المقومات الأساسية لقيام اللامركزية الترابية ذاتها حيث يتوقف نجاح الجماعات الترابية في النهوض بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها على مدى قدرتها

المالية، وبقدر ما تتناسب هذه الموارد مع الاحتياجات بقدر ما يتحقق لهذه الوحدات الترابية الفعالية المطلوبة في خدمة المجتمع المحلي، وذاك هو المناط الحقيقي في التفرقة بين دولا متقدمة وأخرى نامية. أي أن الهدف الأساسي من اللامركزية الترابية هو تلبية حاجيات المواطنين من سلع وخدمات، ووجوب أن تكون هذه الخدمات ملائمة ومسايرة للطلب المحلي في الكمية والنوع ومتوافقة مع اختلاف طبقات المجتمع في الذوق والعادات والتقاليد المتعارف عليها.

إن الجماعات الترابية، وهي بصدد الوقوف على الحاجات العامة تبعا لأولوياتها وأهميتها وبالتالي تقدير النفقات اللازمة للقيام بذلك، يجب أن تضع نصب أعينها التقدير الواقعي للإيرادات التي تحصل عليها سواء من الإيرادات العادية أو الاستثنائية، وذلك لتحقيق عنصر المرونة وتغطية العجز بقدر الإمكان في السلع والخدمات العامة الضرورية، لما لذلك من أهمية بالغة في صيانة الاستقرار الاقتصادي داخل المجتمع المحلي، الأمر الذي يحتم أن يكون لدى المجالس المنتخبة السيولة النقدية الكافية للاستجابة للحاجيات التنموية لمواطنيها. لكون هذه الإيرادات هي الرصيد المالي والرأسمال الذي تتحرك بواسطته المجالس المنتخبة في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والإدارية...الخ، لأن قياس دور أي جماعة ترابية في بالتنمية المحلية يستند إلى حجم الموارد العادية التي تدخل في خزينتها، إلى جانب الموارد الاستثنائية التي تحصل عليها من جراء حصولها على الإمدادات العمومية من الدولة أو القروض التي تدعم بها ميزانيتها من جراء لجوئها إلى صندوق تجهيز الجماعي (المبحث الأول).

وعليه، تلعب إيرادات الجماعات الترابية دورا هاما في تنشيط مكونات التنمية المحلية، التي بدونها لا يمكن تمويل مختلف نفقاتها بصرف المبالغ النقدية الموجهة لإشباع الحاجات العامة المحلية. مع ضرورة الإشارة هنا إلى التطور المهم الذي أصبحت تعرفه مختلف نفقات الميزانية المحلية الذي أصبح يفوق بكثير إيراداتها، نتيجة للمتطلبات الضرورية المتزايدة التي تحتاجها مهام التسيير، وتوسيع مجالات تدخل المجالس الترابية المنتخبة في ميادين توجيه الاستثمار والتجهيز لخدمة للتنمية المحلية. كما أنه مهما ارتفعت وتزايدت المداخيل المالية للجماعات الترابية، فإنها تبقى رهينة بتزايد نفقاتها المرتبطة بحجم وتنوع الخدمات والحاجيات العامة المحلية المختلفة من ناحية، ومن ناحية أخرى تبقى كذلك رهينة بمستوى تدبير وعقلنة ترشيد هذه النفقات مع المحافظة عليها وتوظيفها في الجزء الخاص بها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

إيرادات ميزانية الجماعات الترابية

لا تأخذ التجارب المقارنة المتقدمة منها أو تجارب الدول النامية، بأسلوب موحد في تعبئة الموارد الوطنية المتاحة بها واستخدامها الاستخدام الأمثل في تدعيم التدبير اللامركزي الترابي، حيث تتبع كل منها الأسلوب الذي يتفق وظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والنتيجة المترتبة عن ذلك اختلاف واضح في طريقة تدبير مالية الجماعات الترابية من دولة إلى أخرى بل ومن جماعة ترابية إلى أخرى داخل الدولة الموحدة. بل الأكثر من ذلك أن نجاح المجالس الترابية المنتخبة في أداء اختصاصاتها والنهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها رهينا بقدرتها المالية التي تستمدها من مواردها التي لا تخرج عن الذاتية أو الخاصة والموارد الخارجية أو الاستثنائية في أي دولة من دول العالم سواء المتقدم أو النامي، ويأتي التباين بين الدول حول أيا من تلك المصادر تحتل الصدارة والمقدمة وأيا منها تحتل مؤخرة القائمة نظرا لضعف نسبها بالمقارنة مع باقي مصادر التمويل(1).

---

(1) تختلف تجارب البلدان المقارنة المتقدمة منها أو تجارب الدول النامية في طريقة تدبير الموارد المالية الخاصة بالجماعات الترابية التي تتفق وظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث يمكن أن نشير هنا إلى أنه :

- في التجارب المقارنة، نجد أن الظروف المتحكمة في طبيعة العلاقة بين الوحدات الترابية والسلطة المركزية تختلف من بلد إلى آخر، وهكذا نجد الوحدات الترابية في الولايات المتحدة الأمريكية وإن كانت قد نشأت مستقلة بمواردها المالية بدرجة كبيرة عن الحكومة المركزية، إلا أن الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي واجهتها تلك الولايات جعلتها تعتمد أو تستعين في ذلك بالحكومة الفيدرالية التي بدأت بدورها، ومن جانبها تنقص حقوق الولايات مقابل إعانتها بالموارد المالية والمساعدة التي تحتاج إليها. في قد بدأت الوحدات الترابية في المملكة المتحدة، وهي دولة موحدة، تنتزع من الحكومة المركزية كثيرا من الخدمات الأساسية لأفراد المجتمع نظرا لانشغال الحكومة المركزية بالعديد من المشاكل الاقتصادية التي تهم المجتمع بأكمله، كمشاكل الكساد الاقتصادي والتضخم والسيولة النقدية والحروب ومحاربة البطالة وإعادة توزيع الدخل القومي...الخ، ولهذا فقد حصلت على استقلال كبير في إعداد ميزانياتها واعتماداتها المالية بعيد عن الحكومة المركزية. أما في فرنسا، نظرا لخشيتها من عودة النظام الذي كان سائدا في القرنين الرابع عشر والخامس عشر، حيث كانت تحكم بمعرفة أمراء المقاطعات الذي كانوا يناوئون الدولة أو بمعنى أدق الحكومة المركزية في سلطتها، فقد أصبحت هذه الحكومة متشددة تجاه الوحدات الترابية، إلا أنه وفي أعقاب الحرب العالمية الأولى والثانية بدأت تمنح تلك الوحدات نسبة كبيرة من حرية التصرف والاستقلال المالي ؛ =

ويعتبر التنظيم الترابي بالمغرب مقدمة طبيعية وترجمة صادقة لإحدى صور الممارسة الديمقراطية، وتعبير عن نظام متحرر سياسيا وإداريا، يسمح للمواطنين بالمشاركة في صنع السياسات العامة المحلية، والذي يعتبر الجماعات الترابية بمثابة الركيزة الأساسية التي تستند إليها الدولة في تنفيذ مخططاتها الترابية بناء على مواردها التي تتعدد بتعدد مصادرها التي تحصل منها، إذ حددت القوانين التنظيمية الجديدة بالجماعات الترابية اللائحة التفصيلية لموارد كل من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات في حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجماعات الترابية، والمخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة، وحصيلة الضرائب والرسوم المأذون بتحصيلها، وحصيلة الأتاوى، وحصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة، وحصيلة الغرامات، وحصيلة الاستغلالات والأتاوى، وحصص الأرباح والموارد والمساهمات المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجماعات الترابية أو المساهمة فيها، والإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام،وحصيلة الإقتراضات، ودخول الأملاك والمساهمات، وحصيلة بيع المنقولات والعقارات، وأموال المساعدات والهبات والوصايا، مداخيل مختلفة، والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل[1]. وفي ضوء ذلك نميز في إيرادات

= - في تجارب الدول النامية، فإننا نجد أنه في أعقاب الاستقلال بدأت في التفكير في إعطاء الهيئات اللامركزية سلطات واسعة، إلا أنها سرعان ما انحرفت عن ذلك بسبب الضغوط الاقتصادية أو الاجتماعية أو بسبب الحروب مع الدول المجاورة، ومن ثم قلة مواردها، ويعزى ذلك لرغبة الحكام في إمساك زمام الأمور للدولة جميعها في أيديهم، وإما أخيرا بسبب قلة الموارد الاقتصادية المتاحة، إلى جانب انتشار الجهل والأمراض بين المواطنين وقلة الخبرة لديهم وعدم وجود موارد بشرية مؤهلة في التخصصات المختلفة، الأمر الذي يصعب معه انتهاج سياسة استقلالية الجماعات الترابية في تلك الدول. مع الإشارة إلى أن معظم دساتير الدول تحرص على أن تتضمن نصوصا تمنح للجماعات الترابية استقلال كبيرا إلا أن الحكومات المركزية أو الفيدرالية لتلك الدول لا تلتزم بهذه النصوص سواء في الدول المتقدمة أو النامية، وإن كان هناك فارق وحيد يتمثل في أن الدول الأولى يؤكد واقعها الفعلي إلى تعون الحكومة المركزية أو الفيدرالية مع الوحدات الترابية، أما في الدول النامية، فالحكومات المركزية تتجه إلى سلب حقوق وحداتها الترابية.

للمزيد من التفصيل يراجع هنا : عبد الكريم صادق، مالية الدولة والهيئات المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 1998، ص 121.

(1) المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 167 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 174 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

ميزانية الجماعات الترابية بين إيرادات عادية (الفرع الأول)، وإيرادات استثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإيرادات العادية

يحيل مفهوم الإيرادات العادية على مجموع الموارد التي تحصل عليها الجماعات الترابية في نطاقها الترابي الخاص. وبمعنى أوسع يتشكل هذا المفهوم من مجموع الموارد التي يعترف القانون بأحقية الاستفادة منها جزئيا أو كليا للجماعات الترابية، باعتبارها الأساس المرجعي لضمان تمويل محلي وقار، وداعم لدور المجالس الترابية المنتخبة في القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها من حيث تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين. كما أن قوة الجماعات الترابية في أي دولة تقاس بدرجة استقلال ماليتها، ذلك أنه كلما زادت نسبة نمو الموارد الذاتية أمكنها أن تمارس اختصاصاتها على الوجه الأكمل معتمدة في ذلك على نفسها، في حين أن الجماعات التي تقصر أو تعجز مواردها عن مواجهة احتياجاتها وأنشطتها تكون مقيدة في تصرفاتها ولا تتمكن من الوفاء بالتزاماتها. وعلى الرغم من خاصية التعدد والتنوع التي تميز الموارد العادية، فإنها ليست مرتبطة بمصدر تمويلي واحد، ولكنها إلى جانب العناصر المكونة للإيرادات الذاتية المتأتية من الرسوم الجبائية وشبه الجبائية (المطلب الأول)، فإنها تستقل في نفس الوقت بمصادر أخر ذات طبيعة خاصة كالأملاك الجماعية والمداخيل المتأتية من الملك الغابوي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الإيرادات الذاتية

يعتبر التمويل الذاتي أحد العناصر الأساسية التي تتوقف عليها الجماعات الترابية خلال نشاطها المالي سواء في ميدان تغطية النفقات التسييرية أو في ميدان تمويل الاستثمارات. حيث يشكل التمويل الذاتي أحد المعايير الرئيسية التي تقاس بها درجة الاستقلال المالي للجماعات الترابية، عن تدخل الدولة وباقي الأجهزة الأخرى المتدخلة في التدبير المالي المحلي. غير أنه بالإمكان توزيع مختلف الإيرادات الذاتية المحلية إلى إيرادات ذات طابع جبائي صرف، محدد في مختلف الرسوم المحددة بموجب قانون

الجبايات المحلية (الفقرة الأولى). وإيرادات تشمل مختلف الضرائب والرسوم المحلية ذات الطبيعة شبه الجبائي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى
الإيرادات الجبائية

تشكل الإيرادات الجبائية أحد المكونات الأساسية في توفير الموارد المالية لميزانيات الجماعات الترابية، وبالتالي الوسيلة الرئيسية في تمويل مختلف نفقات المجالس الترابية المنتخبة تسييرية كانت أم استثمارية، وبالتالي يأتي هذا النوع من الموارد الجبائية في المرتبة الأولى على صعيد مداخيل الميزانية المحلية، وذلك إذا ما قيس حجمها ووزنها داخل هذه الأخيرة مقارنة مع باقي مصادر التمويل الذاتي الأخرى[1]. كما ترتبط الإيرادات الجبائية بمجموع الرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، بموجب قانون الجبايات المحلية رقم [2]47.06، الذي أصبحت مختلف أحكامه تطبعها خاصية الانتقالية بموجب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، حيث سيظل جاريا بها العمل إلى حين تعويضها[3]. حيث يمكن أن نميز في الرسوم التي ينظمها ما بين الرسوم الجبائية المستحقة لفائدة الجماعات، والرسوم المستحقة للعمالات والأقاليم والرسوم المستحقة للجهات[4].

أولا- الرسوم الجبائية المستحقة لفائدة الجماعات :

تستفيد الجماعات الحضرية والقروية من 11 رسم، محددة في الرسم المهني، رسم السكن، رسم الخدمات الجماعية، الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية-

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى، 1994، ص 42.

(2) ظهير شريف رقم 1.07.195 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 06/47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 5583، 22 ذو القعدة 1428 (3 ديسمبر 2007) ص 3734.

(3) للمزيد من التفصيل يراجع هنا :
- المادة 281 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
- المادة 223 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 253 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

(4) كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي : في ضوء الممارسة العملية ووقائع الاجتهاد القضائي، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص 69.

الرسم على عمليات البناء، الرسم على عمليات تجزئة الأراضي، الرسم على محال بيع المشروبات، الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية، الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة، الرسم على النقل العمومي للمسافرين والرسم على استخراج مواد المقالع[1]. حيث نميز فيها بين الرسوم التي يتم تدبيرها بواسطة المصالح التابعة المديرية العامة للضرائب، وبين الرسوم التي يتم تدبيرها من طرف المصالح الجبائية التابعة للجماعات الترابية[2].

1 - الرسوم المدبرة من طرف المصالح التابعة المديرية العامة للضرائب :

تلعب المصالح التابعة للمديرية العامة للضرائب دورا أساسيا في تدبير بعض الرسوم التي تستفيد منها الجماعات الحضرية والقروية، لكونها مصالح ذات تنظيم محكم مقارنة مع المصالح التابعة للجماعات الترابية بحكم ارتباطها بوزارة المالية من جهة، ومن جهة أخرى اعتمادها على التقنيات الحديثة للتدبير، مما يعطي لطريقة اشتغالها فعالية كبيرة في تحديد أوعية الرسوم المكلفة بتدبيرها، والمحددة في الرسم المهني، رسم السكن، رسم الخدمات الجماعية[3].

1-1 - الرسم المهني :

الرسم المهني هو رسم يفرض على كل شخص ذاتي أو معنوي أو جنسية مغربية أو أجنبية يزاول في المغرب نشاطا مهنيا بهدف تحقيق أرباح. ويخضع له مجموعة من الأشخاص المحددين حصرا في الأشخاص الذاتيين أو المعنويين، والتجمعات الخاصة وشركات الأشخاص، وشركات الأموال، والمؤسسات العمومية، ذات الجنسية المغربية أو الأجنبية. حيث يتم فرضه على أساس القيمة الإيجارية السنوية الإجمالية العادية والحالية في فاتح يناير من سنة فرض الرسم بالنسبة للمحلات العدة للاستعمال المهني. وكذا ثمن تكلفة المباني والمعدات والأدوات والتجهيزات والتهييئات بالنسبة للمؤسسات الفندقية. ويستخلص عن طريق الجداول بسعر محدد في ثلاث طبقات بين 10 % و20 % و30 %، حيث تستفيد الجماعات من عائداته بنسبة 80 %، في

---

(1) المادة 2 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

(2) الفقرة الأولى من المادة 167 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

(3) المحجوب الدربالي، جبايات الجماعات الترابية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2016، ص 18.

حين تحول 10 % منه إلى غرف التجارة والصناعة والخدمات والصيد البحري، بينما تستفيد الميزانية العامة من 10 % الباقية[1].

1 - 2 - رسم السكن :

رسم السكن هو رسم عقاري سنوي يطبق بدوائر الجماعات الحضرية والمناطق المحيطة بها، والمراكز المحددة المعينة بنص تنظيمي، والمحطات الصيفية والسنوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية ومياه المائدة. ويفرض هذا الرسم على أساس القيمة الإيجارية للعقارات عن طريق المقارنة من طرف لجنة، إذ يتم تحديد هذه القيمة الإيجارية باعتبار متوسط مبالغ أكرية المساكن المماثلة الواقعة بنفس الحي، تتم مراجعة القيمة الإيجارية كل 5 سنوات بزيادة نسبتها 2 %. ويتم هذا الفرض باسم المالك أو من له حق الانتفاع أو باسم حائز العقار أو واضع اليد عليه، إذا كان مالك الأرض غير مالك البناء يفرض الرسم باسم هذا الأخير، في حالة الشياع يفرض الرسم المالكين على الشياع. ويتم استخلاصه عن طريق الجداول بسعر محدد في ثلاث طبقات بين 10 % و20 % و30 %، حيث تستفيد الجماعات من عائداته بنسبة 90 %، في حين تحول 10 % الباقية إلى الميزانية العامة[2].

1 - 3 - رسم الخدمات الجماعية :

رسم الخدمات الجماعية هو رسم عقاري سنوي يطبق بدوائر الجماعات الحضرية والمناطق المحيطة بها، والمراكز المحددة المعينة بنص تنظيمي، والمحطات الصيفية والسنوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية ومياه المائدة. بينما لهذا الرسم المالك أو من له حق الانتفاع فإن لم يكن معروفا، باسم الحائز، أو واضع اليد عليه. حيث يتم فرضه على أساس القيمة الإيجارية للعقارات الخاضعة لرسم السكن والرسم المهني بما في ذلك المعفاة بصفة دائمة أو مؤقتة. وبالنسبة للعقارات غير الخاضعة لرسم السكن والرسم المهني، إما على مبلغ إيجارها الإجمالي عندما يتعلق الأمر بعقارات مؤجرة أو على قيمتها الإيجارية عندما تكون موضوعة رهن إشارة الغير دون مقابل. ويتم استخلاصه عن طريق الجداول بسعر حدد بين 10,5 %بالنسبة دوائر

(1) ينظر من المادة 5 إلى المادة 18 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
(2) ينظر من المادة 19 إلى المادة 32 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

الجماعات الحضرية و6,5 % بالنسبة للمناطق المحيطة بها. حيث تستفيد الجماعات من عائداته بنسبة 95 % ، في حين تحول 5 % الباقية إلى ميزانية الجهات[1].

2 - الرسوم المدبرة من طرف المصالح التابعة للجماعات :

تتكلف المصالح التابعة للجماعات الحضرية والقروية بتدبير مجموعة من الرسوم الجماعية المحددة حصرا[2]، هذه الإدارة التي شكلت محط اهتمام بعد الإصلاح الجبائي المحلي رقم 06/ 47 الذي واكبه اعتماد مقاربة جديدة لها، تهدف إلى توضيح بنيتها وطريقة عملها، إذ تم تقسيمها إلى مصالح (مصلحة المراقبة والمنازعات، ومصلحة التحصيل، ومصلحة الوعاء)، إلا أن ما يعاب على هذه المبادرة أنها لم تعمم، بل اقتصرت على عدد محدود من الجماعات. مع الإشارة إلى التطور الملحوظ على مستوى آليات اشتغال هذه المصالح خصوصا فيما يتعلق باستعمال الآليات الحديثة للتدبير الجبائي كالمعلوميات[3]. ويبلغ عدد الرسوم التي تشرف المصالح التابعة للجماعات ثمانية رسوم، تتوزع إلى رسوم محلية ذات طابع عقاري وتتمثل في الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية- الرسم على عمليات البناء، الرسم على عمليات تجزئة الأراضي، والتي ستحافظ كقاعدة على خصوصية التضريب الحضري، مما يجعل الجماعات القروية تفتقد إلى مرجعية الإفادة القانونية من الرسوم العقارية العائدة لها. بينما تتجسد باقي الرسوم الأخرى التي تتكلف هذه المصالح بتدبيرها في الرسم على محال بيع المشروبات، الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية، الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة، الرسم على النقل العمومي للمسافرين والرسم على استخراج مواد المقالع[4].

2 - 1 - الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية :

يعتبر الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية رسم عقاري سنوي يفرض على الأراضي الحضرية غير المبنية الواقعة داخل دوائر الجماعات الحضرية والمراكز المحددة المتوفرة على وثيقة للتعمير باستثناء الأراضي غير المبنية المخصصة لاستغلال

---

(1) ينظر من المادة 33 إلى المادة 38 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
(2) الفقرة الثانية من المادة 167 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
(3) المحجوب الدربالي، جبايات الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 60.
(4) سعيد جفري، الجبايات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2016، ص 92.

مهني أو فلاحي. ويخضع له المالك، فإن لم يكن معروفا يتم فرضه على حائز العقار ، وفي حالة ملكية مشاعة يتم فرض الرسم على الملكية كاملة. على أن يتم هذا الفرض على أساس مساحة الأراضي بالمتر المربع ويعد كل جزء من المتر المربع مترا مربعا كاملا. ويخضع للأداء التلقائي لدى صندوق شسيع المداخيل الجماعي قبل فاتح مارس من كل سنة بسعر يتحدد بحسب طبيعة المنطقة التي تتوزع بين منطقة العمارات من 4 إلى 20 للمتر المربع، ومنطقة الفيلات والسكن الفردي والمناطق الأخرى من 2 إلى 12 درهم للمتر المربع[1].

2-2 - الرسم على عمليات البناء :

يفرض الرسم على عمليات البناء على مختلف العمليات التي تتوجب الحصول على رخصة البناء (حيث يتعلق الأمر بعمليات البناء وإعادة توسيع المباني كيفما كان نوعها، وكذا عمليات الترميم التي تستوجب الحصول على رخصة البناء) باستثناء العمليات المعفاة صراحة، وذلك على أساس المساحة المغطاة بالمتر المربع، ويعد كل جزء من المتر المربع مترا مربعا كاملا، حيث يؤدي هذا الرسم من طرف المستفيد من رخصة البناء وقت تسلمها بسعر حدد فيما بين 10 إلى 20 درهما للمتر المربع المغطى بالنسبة لعمارات السكن الجماعية أو المجموعات العقارية والعقارات المعدة لغرض صناعي أو تجاري أو مهني أو إداري. وكذا فيما بين 20 إلى 30 درهم للمتر المربع المغطى بالنسبة للمساكن الفردية[2].

2 - 3 - الرسم على عمليات تجزئة الأراضي :

يفرض الرسم على عمليات تجزئة الأراضي كل عمليات تجزئة الأراضي باستثناء المعفاة صراحة، ويحتسب على اعتمادا على مجموع تكلفة الأشغال التي يتطلبها التجهيز المتعلق بالتجزئة (كالتطهير والكهربة مثلا) دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة. ويخضع هذا الرسم للأداء التلقائي على أساس إقرارات الملزم (المستفيد من رخصة التجزئة العقارية) بسعر يتحدد فيما بين 3 % إلى 5 % من التكلفة الإجمالية لهذه الأشغال دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة[3].

(1)ينظر من المادة 39 إلى المادة 49 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
(2) ينظر من المادة 50 إلى المادة 56 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
(3) ينظر من المادة 57 إلى المادة 63 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

2 - 4 - الرسم على مجال بيع المشروبات :

يفرض الرسم على مجال بيع المشروبات على كل محل نشاطه الرئيسي يتمثل في بيع مشروبات تستهلك في المكان الذي تباع فيه (من قبيل مستغلو المقاهي والحانات وقاعات الشاي...الخ)، وذلك على أساس مجموع المداخيل (دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة) التي يحققها بيع المشروبات التي تستهلك في المكان الذي تباع فيه، حيث يخضع هذا الرسم للأداء التلقائي بسعر يتراوح ما بين 2 % إلى 10 % من المداخيل (دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة) (1).

2 - 5 - الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية :

يفرض الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية على مؤسسات الإيواء السياحي التي يملكها أشخاص ذاتيون أو معنويون عن كل شخص وعن كل ليلة بأسعار محددة بالنسبة لدور الضيافة والمراكز وقصور المؤتمرات والفنادق الممتازة من 15 إلى 30 درهم. فيما بالنسبة للفنادق فتتحدد أسعار بحسب تصنيفه، فإذا كان الفندق من فئة 5 نجوم فإن السعر المطبق يكون من 10 إلى 25 درهما، وإذا من فئة 4 نجوم يكون هذا السعر من 5 إلى 10 دراهم، في حين إذا كان الفندق من فئة 3 نجوم ينخفض السعر من 3 إلى 7 دراهم، والأمر ذاته إذا كان الفندق من فئة 2 أو 1 نجوم فإن السعر المطبق يصل من 2 إلى 5 دراهم. أما بالنسبة للنوادي الخاصة يكون السعر المطبق من 10 إلى 20 درهم. أما عن قرى العطل فيبلغ هذا السعر من 5 إلى 10 دراهم. غير أن هذا السعر ينخفض بالنسبة إلى كل من الإقامات السياحية المحدد من 3 إلى 7 دراهم، وكذا نزل والملاجئ والمأوي المرحلية الذي يبلغ فيها من 2 إلى 5 درهم(2).

2 - 6 - الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة :

يفرض الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة استغلال منابع المياه ومياه المائدة المعدة للاستهلاك في شكل قنينات، والملزم بالرسم هي المؤسسات التي تقوم بنشاط تجاري باستخراج مياه المائدة من أجل البيع، عن كل لتر أو أكثر من اللتر من المياه

(1) ينظر من المادة 64 إلى المادة 69 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
(2) ينظر من المادة 70 إلى المادة 76 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

المعدنية ومياه المائدة المعدة للاستهلاك في شكل قنينات، بسعر محدد في 0,10 درهم عن كل لتر أو كسر لتر[1].

7-2 - الرسم على النقل العمومي للمسافرين :

يفرض الرسم على النقل العمومي للمسافرين على نشاط سيارات الأجرة وحافلات النقل العمومي للمسافرين، حيث يخضع هذا الرسم للأداء التلقائي كل ثلاثة أشهر، بالنسبة لسيارات الصنف الثاني من 80 إلى 200 درهم، وسيارات الصنف الأول من 20 إلى 300 درهم. أما الحافلات أقل من 7 مقاعد، فيؤدى عنها سعر من 150 إلى 400 درهم، بينما نجد الحافلات المرتبة على التوالي : سلسلة ج يؤدى عنها من 300 إلى 800 درهم، والسلسلة ب يؤدى عنها من 500 إلى 1400 درهم، وأخيرا السلسلة أ يؤدى عنها سعر من 800 إلى 2000 درهم[2].

2 - 8 - الرسم على استخراج مواد المقالع :

يفرض الرسم على استخراج مواد المقالع على كميات المواد المستخرجة من المقالع النشيطة داخل النفوذ الترابي للجماعة المعنية، والذي يؤدى من طرف المستغل المرخص له كيفما كان نظام ملكية المقلع، وذلك بحسب طبيعة هذه المواد وحسب كل متر مكعب مستخرج بسعر يصل بالنسبة للصخور الصالحة للتزيين والتجميل وفيناديني والغسول وحجر يمان ومرجان وسفير من 20 إلى 30 درهم، وبالنسبة لأنواع الرخام من 15 إلى 20 درهم. في حين يصل السعر بالنسبة للرمال والصخور المستعملة للبناء (حجر، جبس، حجر مختلط والصخور المستعملة لأغراض صناعية كالكلس والصلصال والبزولان) من 3 إلى 6 دراهم. حيث تستفيد الجماعات من عائداته بنسبة 90 % ، في حين تحول 10 % الباقية إلى ميزانية الجهات[3].

ثانيا- الرسوم المستحقة للعمالات والأقاليم :

لم تعرف الرسوم التي تستفيد منها العمالات والأقاليم تعديلات مهمة، حيث أبقى قانون الإصلاح الجبائي المحلي رقم 06/ 47 على عدد الاقتطاعات الجبائية الإقليمية

(1) ينظر من المادة 77 إلى المادة 82 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
(2) ينظر من المادة 83 إلى المادة 89 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
(3) ينظر من المادة 90 إلى المادة 96 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

التي تقوم المصالح الجبائية التابعة لها بتدبيرها في 3 رسوم فقط، اللهم التعديل الجزئي في صياغتها، حيث تستقل برسوم محلية تهم مجالي النقل والغابة، إذ يتعلق الأمر بالرسم على رخص السياقة، والرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني، والرسم على بيع الحاصلات الغابوية[1].

1 - الرسم على رخص السياقة :

يفرض الرسم على رخص السياقة بمناسبة الحصول على رخصة السياقة أو تمديد صلاحيتها إلى صنف غير الصنف الذي كانت تشمله، بسعر محدد في مبلغ 150 درهم[2].

2 - الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني :

يفرض الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني على صاحب شهادة تسجيل السيارة حين إجراء الفحص التقني السنوي الذي تخضع له هذه السيارات، بسعر يحتسب على أساس قوة محرك السيارات، الذي إذا كانت قوته أقل من 8 أحصنة يصل سعره إلى 30 درهم، بينما إذا كانت هذه القوة من 8 إلى 10 أحصنة فإن السعر يتحدد في 50 درهم، أما إذا كانت هذه القوة من 11 إلى 14 أحصنة فإن السعر يصل إلى 70 درهم. وأخيرا إذا كانت قوة محرك السيارة 15 حصانا وأكثر يبلغ سعره إلى 100 درهم[3].

3 - الرسم على بيع الحاصلات الغابوية :

يفرض الرسم على بيع الحاصلات الغابوية على كل عملية بيع الحاصلات الغابوية بما فيها الأخشاب المقطوعة من الأشجار ، على أساس الثمن الذي بيعت به هذه الأشجار (دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة)، بسعر 10 % من مبلغ المبيعات[4].

---

(1) المادة 3 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

(2) ينظر من المادة 97 إلى المادة 103 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

(3) ينظر من المادة 104 إلى المادة 108 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

(4) ينظر من المادة 109 إلى المادة 113 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

ثالثا- الرسوم المستحقة للجهات :

على غرار الرسوم المحصلة لفائدة العمالات والأقاليم، فإن قانون الإصلاح الجبائي المحلي رقم 06/ 47، قد أبقى على عدد الرسوم العائدة للجهات، حيث يتعلق الأمر بالرسم على رخص الصيد، والرسم على استغلال المناجم، والرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

1 - الرسم على رخص الصيد :

يعتبر الرسم على رخص الصيد من الرسوم المستحقة لفائدة الجهات، إذ يتم فرضه على المستفيد من رخصة الصيد حين تسلمها بسعر محدد في 600 درهم كمبلغ ثابت عن كل سنة، ويتم أداؤه بشكل تلقائي عند تسليم رخصة الصيد من طرف المستفيد منها(1).

2 - الرسم على استغلال المناجم :

يفرض الرسم على استغلال المناجم على كميات المواد المستخرجة من المناجم المقدرة من طرف الأشخاص أصحاب الامتياز أو مستغلي المناجم كيفما كان الشكل القانوني للاستغلال، بسعر حدد ما بين درهم واحد كحد أدنى و3 دراهم كحد أقصى عن كل طن مستخرج(2).

3 - الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ :

يفرض الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ الواقعة بالنفوذ الترابي للجهة باستثناء الخدمات المرتبطة بالنقل الدولي والمتعلقة بالسلع العابرة غير الموجهة للسوق الوطني (دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة)، ويتم ذلك على أساس المبلغ الإجمالي للخدمات المقدمة بالموانئ بسعر 2 %كحد أدنى إلى 5 % كحد أقصى من رقم المعاملات (دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة)(3).

(1) ينظر من المادة 114 إلى المادة 117 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
(2) ينظر من المادة 118 إلى المادة 120 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.
(3) ينظر من المادة 121 إلى المادة 125 من القانون رقم 06/ 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

الفقرة الثانية

الإيرادات شبه الجبائية

ستشكل الصيغة الانتقالية الخاصية الأساسية للقانون رقم [1]07/39، والذي جاء ليبقي بصورة انتقالية على 13 مادة من القانون رقم 89/30 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها[2]. والتي تهم جانبا من الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة للجماعات الترابية[3]، باعتبارها رسوم غير ذات

---

(1) ظهير شريف رقم 1.07.209 صادر في 16 من ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007)، الجريدة الرسمية، عدد 5591، 22 ذي الحجة 1428 (31 ديسمبر 2007)، ص 1819.

(2) خاصة الأبواب 34،33،32،15،14،13،12،11،10،9،8،5،4 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

(3) لقد أثارت الطبيعة الانتقالية للقانون رقم 39/07 الذي مدد أحكام 13 مادة من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها، نقاشا مهما بخصوص الطابع الجبائي من عدمه للرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى التي تم الإبقاء عليها، والتي ستشكل في ذات الآن مناسبة لنقاش دستوري سيطال مسألة إبقائها في دائرة القانون وبالتالي تكريس اختصاص البرلمان بشأنها، أو أن أمر تنظيمها يعود إلى اختصاص السلطة التنظيمية بواسطة مرسوم. هذا الجدال القانوني سينعكس على مسألة التفريق بين كل من الرسوم ذات الطابع الجبائي والرسوم التي ينتفي فيها هذا الطابع، وبالتالي محاولة تكريس الاختصاص التشريعي بخصوص الفئة الأولى دون الثانية. إلا هذا الجدال واجه في مراحله الأولى الموقف المبدئي المتمسك به بالاختصاص البرلماني في كل ما يهم المجال العام للجبايات المحلية، والذي سيؤثر بالتبعية في الإخراج النهائي للقانون رقم 47/06 المتعلق بالجبايات المحلية.ففي النص الأولي للمشروع الخاص بالقانون الجبائي المحلي المعتمد، وردت صيغة نسخ القانون رقم 30/89 مع الإبقاء على المواد 13 المثيرة للجدل، والإشارة إلى أمر تنظيمها سيتم بواسطة مرسوم. إلا أن التمسك بمرجعية الاختصاص الأصلي والعام للبرلمان في كل ما يهم النظام الجبائي العام ومنه النظام الجبائي المحلي، سيفضي في الصيغة النهائية إلى إزالة هذه الإشارة الواردة في الصيغة الأولية والإبقاء على مبدئية النسخ الشامل لمقتضيات القانون رقم 30/89 والتأكيد على أن كل مقتضى يتعلق بجبايات الجماعات الترابية يجب التنصيص عليها في القانون. ومع استحضار الصيغة النهائية للقانون رقم 47/06 المتعلق بالجبايات المحلية لا سيما مقتضيات المادة 176 منه، والتي يظهر أنها "انتصرت" لموقف القانون في كل ما يتعلق بمسألة جبايات الجماعات الترابية، إلا أنها لم تحسم مع ذلك في المآل النهائي لمثل هذا النوع من الجبايات، والتي سيتمسك الموقف الرسمي بمسألة تنظيمها بواسطة مرسوم على اعتبار أنها أتاوات، معتبرا وأنه "وحسب القانون الضريبي وقواعد المالية العامة، فإن الضريبة تستخلص من طرف الدولة أو الجماعات الترابية بدون ربطها بخدمة معينة لصالح الملزم. أما الأتاوات، فتستخلص مقابل خدمة تنجزها الدولة أو الجماعات الترابية لفائدة الملزم، وغالبا ما تهم عمليات محددة ولا تتصف بطابع الاستمرار في استخلاصها كما هو الشأن بالنسبة للضريبة". إلا أن هذا الجدل في المواقف يعيدنا إلى المبادئ العامة للقانون الجبائي، والذي يدفع إلى استحضار مسألة التفريق بين كل من الضريبة والرسم واشتراكهما في التشريع المقارن في طابع الإجبار، بل والتسمية أحيانا، فإن ضرورة إعمال الفارق تدفع مع ذلك إلى استحضار فكرة المقابل، والتي تبرز بشكل أكثر في حالات الثمن العام والمساهمة والأتاوة. وهكذا، وإذا كان الموقف الرسمي =

طابع جبائي صرف، لأنها تطال حقوقا ووجيبات وأتاوى تتعلق بعمليات ذات طبيعة عقارية من قبيل مجالي الطرق والبناء، وتطال أيضا خدمات ذات طبيعة إدارية ترتبط بالخدمات المقدمة والمختلفة ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو المهنية[1].

أولا- الرسوم المحلية ذات الطبيعة العقارية :

يشكل العقار مادة حيوية أساسية للاقتطاع الضريبي، سواء بالنسبة للدولة أو الجماعات الترابية، باعتباره مادة ثابتة وقارة تساعد الهيئات العامة في الحصول على موارد هامة، كما أن تنمية الجماعات مرتبطة ارتباطا وثيقا بهذه المادة بما تتوفر عليه من مساحات عقارية كما ونوعا ومدى ترشيد وتدبير هذه المادة الحساسة[2]. حيث أبقى المشرع المغربي بشكل انتقالي بواسطة القانون رقم 39/07، على الإفادة من 3 رسوم ذات طابع عقاري سبق التنصيص عليها في ظل القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها، ويتعلق الأمر بالرسم المترتب على إتلاف الطرق ومساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيئتها، والرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض البناء[3].

1 - الرسم المترتب على إتلاف الطرق :

يفرض الرسم المترتب على إتلاف الطرق بمناسبة واقعة إحداث تدهور أو إتلاف في حالة الطرق على كل شخص تسبب في هذا الإتلاف في النطاق الترابي للجماعات الحضرية والقروية، سواء تعلق الأمر بأشخاص طبيعيين أو معنويين كمكاتب البريد

= لم يجانب الصواب في الدفع بمسألة الجهة الموكول إليها أمر تنظيم هذا النوع من الجبايات، فإن الدفع بمصطلح الأتاوة هو دفع في غير محله، لا مي حيث المعنى الفقهي للمصطلح ولا من حيث وجود تسميات أخرى قد تفيد بفكرة المقابل، كما هو عليه الحال بالنسبة للطبيعة العامة للمواد المضمنة بالقانون رقم 39/07، والتي يظهر أن مسألة النقاش حول دستورية نصه تبقى في كل الأحوال جد واردة. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : سعيد جفري، الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص 138.

(1) سعيد جفري، الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص 170.

(2) أحمد حضراني، النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "أعمال ومؤلفات جامعية"، العدد 22، 2001، ص 93.

(3) أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، بنية المنظومة الجبائية المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2012، ص 145.

واتصالات المغرب ووكالات توزيع الماء والكهرباء... الخ. حيث يتم احتساب الرسم المذكور بعد تحرير محضر رسمي في الموضوع، بناء على المعاينة التقنية التي يقوم بها الأعوان المختصون المعينون لهذا الغرض من طرف الآمر بالصرف، إذ يتضمن هذا المحضر التعريف بهوية الشخص المنتدب للمعاينة والجماعة التي ينتمي إليها، وصفته المهنية ونوع المعاينة (الإتلاف، موقعه، حجمهن مقاييسه...الخ)، والهوية المضبوطة للمؤسسة أو الشخص المسؤول عن الإتلاف، وعليه يحتسب مبلغ الرسم والذي يهم الوعاء والسعر معا، والمحددين في مجموع ثمن الإصلاحات إضافة إلى علاوة تقدر بنسبة 25 % من المصاريف المستحقة (الرسم المترتب على إتلاف الطرق يساوي جميع مصاريف إصلاح الإتلاف زائد علاوة 25 %)[1].

2 - مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيئتها :

تهم مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيئتها أساسا عمليات بناء الطرق وتهيئة الأرصفة ولإنجاز مجاري المياه المنجزة من طرف الجماعات الترابية، وتفرض هذه المساهمة على أرباب العقارات المجاورة للطريق العام، وذلك بمناسبة تزفيت وتهيئة الرصيف ومسيل المياه، وإنشاء المجاري العامة. فعمليات التجهيزات الأساسية للعقارات المجاورة للملك الجماعي العام، تضفي قيمة وفائض على هذه الأخيرة، مما يستدعي كمقابل استرجاع أقساط عن تلك القيمة الزائدة بواسطة الأداة الجبائية[2]. ويمكن اعتبارها من الرسوم الانشطارية-التقسيطية من حيث الأداء، والتي سمح المشرع باستخلاص المبالغ المستحقة منها عن طريق تجزئتها لأقساط سنوية، حيث إذا كان مبلغ المساهمة المستحقة ما بين 5000 و10000 درهم يتم تشطيره إلى قسطان، بينما إذا كان هذا المبلغ ما بين 10001 و15000 درهم يتم تقسيمه إلى 3 أقساط، غير أن المبلغ إذا كان ما بين

---

(1) ينظر المادتين 40 و41 من القانون رقم 89/30 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

(2) يعتبر المالك صاحب العقار المجاور للطريق العام موضوع التجهيز والتهيئة، ملزما بأداء مستحقات هذا الرسم، وفي حالة العقار المشاع أو المشترك الملكية، فإن مالك الأرض ومالك البناء يكونان ملزمين على وجه التضامن في حالة الملكية المشتركة والتركة المشاعة على الورثة والموصى لهم أو ممثليهم أو خلفهم، كما يطبق نفس التضامن على الملاكين المتعاقبين في حالة انتقال الملكية (التفويت مثلا) أو في حالة التخلي عن العقار بعوض (المعاوضة).

15001 و20000 درهم يتم تقسيطه إلى 4 أقساط، وأخيرا إذا كان المبلغ يصل إلى 20001 فما فوق يتم تقسيطه إلى 5 أقساط[1].

3 - الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض البناء :

يفرض الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض البناء على مساحة الملك الجماعي العام التي تكون موضوع ترخيص تمنحه الإدارة الجبائية، بناء على إقرار يقدمه الخاضع للرسم يعبر من خلاله عن رغبته في احتلال الملك الجماعي العام بصورة مؤقتة، بإيداع معدات أو مواد فيها أو إقامة أسيجة فوقها أو تركيب سقائل عليها، أو بغير ذلك مما يترتب عليه شغل الملك الجماعي العام. ويتم استخلاص هذا الرسم بتزامن مع تسليم الرخصة كل ربع سنة (أي كل 3 أشهر)، وذلك بناء على عدد الأمتار المربعة المحتلة بأدوات البناء والشاغلة للملك الجماعي العام، ويعتبر كل كسر أو جزء من المتر المربع بمثابة متر مربع كامل، بسعر يتحدد في مبلغ أقصاه لا يتعدى 40 درهما للمتر المربع عن كل ربع سنة[2].

ثانيا- الرسوم المحلية ذات الطابع التجاري والخدماتي :

أبقى المشرع المغربي بشكل انتقالي، بموجب القانون رقم 07/39، على الإفادة من مجموعة من الرسوم ذات الطابع التجاري والخدماتي، التي سبق التنصيص عليها في القانون رقم 89/30 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها من جهة، وكذا الإفادة بالعديد من الرسوم المرتبطة بمجالات التجارة والصناعة والمهن من جهة ثانية[3].

1 - الرسوم المرتبطة بمجال الخدمات المقدمة :

تنحصر الرسوم المرتبطة بمجال الخدمات المقدمة في رسوم الحالة المدنية، ورسم التصديق أو الإشهاد بالمطابقة، والرسوم المفروضة على الذبح في المجازر، والرسم

(1) ينظر من المادة 76 إلى المادة 81 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.
(2) ينظر من المادة 180 إلى المادة 184 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.
(3) سعيد جفري، الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص 147.

الإضافي المفروض لفائدة المشاريع الخيرية على الذبح في المجازر،ورسم المحجز، والرسم المفروض على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين.

1 - 1 - رسوم الحالة المدنية :

تعتبر الحالة المدنية من أهم الأنشطة التي تقوم بها الجماعات الحضرية والقروية، وهي مرتبطة أساسا بالأعمال والوثائق التي تعمل على تسجيل وترسيم الوقائع المدنية الرئيسية، التي تطبع الحياة المدنية للأفراد منذ الولادة (عقود الازدياد) حتى الوفاة (رخصة أو شهادة الوفاة)، وأثناء الحياة كطلب عقود الازدياد، وشواهد الحياة وغيرها من المحررات الرسمية الصادرة عن ضابط الحالة المدنية[1]. حيث حدد المشرع المغربي أسعارا ثابتة وموحدة بخصوص تسليم دفتر الحالة المدنية في 50 درهما، بينما حدد سعر درهما على العمليات المتعلقة بتسليم مستخرجات من شهادة الحالة المدنية (عن كل مستخرج أو وثيقة)، وكذا عند الإطلاع على وثائق الحالة المدنية (عن كل وثيقة)، وأخيرا عند البحث عن شهادة الحالة المدنية (عن كل سنة شملها البحث). حيث يعهد باستخلاص هذه الرسوم إلى المصالح الجماعية المكلفة بالحالة المدنية بواسطة عمليات إلصاق طوابع خاصة على الشهادات والوثائق، وطلبات الإطلاع عليها والبحث[2].

1 - 2 - رسم التصديق أو الإشهاد بالمطابقة :

يفرض الرسم على عمليات التصديق أو الإشهاد بالمطابقة، حيث يقصد بتصديق الإمضاء تلك الشهادة التي تدلي بها السلطة المختصة على صحة التوقيع أو الإمضاء، وأن هذا الأخير صادر بالفعل عن المعني بالأمر في وثيقة أو ورقة معينة وأمام أنظار الجهة المختصة، بدليل أنه يوقع في سجل خاص معد لهذا الغرض، وهو يهم نفس الوثيقة المراد الإشهاد على توقيعه الوارد بها، وبعد التأكد من هويته. أما مطابقة النسخ لأصلها، فتعني ذلك الإشهاد المتعلق بكون النسخة والنسخ المصورة مطابقة لأصلها. حيث يخضع لهذا الرسم المستفيد من خدمات تصديق الإمضاء أو الإشهاد بالمطابقة، باستثناء الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات الترابية ويستحق

(1) أحمد حضراني، النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، مرجع سابق، ص 375.

(2) ينظر من المادة 73 إلى المادة 75 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

لفائدة الجماعات الحضرية والقروية، وقد عدد المشرع مبلغا ثابتا كسعر لهذا الرسم في درهمين عن كل إمضاء تم تصديقه أو عن كل إشهاد بالتطابق[1].

1 - 3 - الرسم المفروضة على الذبح في المجازر :

يفرض الرسم المفروضة على الذبح في المجازر على عمليات الذبح في المجازر، ويستحق لبعض أصناف الجماعات الترابية، ويأخذ هذا الرسم إما صورة رسم أصلي أو صفة رسوم إضافية تبعية للرسم الأصلي، كما هو الحال بالنسبة للخدمات التكميلية المقدمة لمستعملي المجازر الجماعية. ويحدد وعاء هذا الرسم انطلاقا من حجم اللحوم عن كل كيلوغرام صاف من اللحم، أو على أساس رأس كل ذبيحة عند توفر المجزرة على ميزان، وإما استنادا إلى نسبة معينة من ثمن بيع اللحم بالجملة. والملزمون بهذا الرسم هم مالكو الحيوانات وبائعوا اللحوم بالجملة (القصابون) المستعملون للمجازر. وقد ترك المشرع المغربي للمجالس التداولية حرية تحديد السعر الأصلي عن الذبح في المجازر، حسب الأوعية المذكورة سالفا مع الأخذ بعين الاعتبار نوع الخدمة التي تقدمها المجازر. كما يتم تحديد سعر منخفض للرسم، فيما يخص اللحوم التي تبث أنها غير صالحة للاستهلاك[2].

1 - 4 - الرسم الإضافي المفروض لفائدة المشاريع الخيرية على الذبح في المجازر :

يفرض الرسم الإضافي على عمليات الذبح في المجازر، والرسوم التكميلية إلى الرسم الأصلي على بائعي اللحوم بالجملة، عن إيداع اللحوم داخل مستودعات التبريد واستخدام المساط، ومغاسل الأمعاء، والمسالخ، ونقل اللحوم، ومكوث الحيوانات بالإسطبلات والحظائر خارج أوقات الذبح، وتستحق على غرار الرسم الأصلي لفائدة الجماعات الحضرية والقروية. ويرتبط الرسم الإضافي المفروض لفائدة المشاريع الخيرية بالرسم الأصلي عن الذبح، مما يجعله بالتبعية يعتمد بالتبعية نفس أوعية الرسم الأصلي. أما بخصوص الرسوم التبعية إلى الرسم الأصلي، فتتحدد أوعيتها حسب نوع الخدمة التي تقدمها المجازر. حيث توزع حصيلة هذا الرسم بنسبة 80 %

---

(1) ينظر المادتين 42 و43 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

(2) ينظر من المادة 55 إلى المادة 58 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

لتمويل المشاريع الاجتماعية والخيرية المحلية، في حين تستحق النسبة المتبقية 20 % لفائدة التعاون الوطني. إذ حدد المشرع نسبة ثابتة لهذا الرسم تتمثل في 50 % كمبلغ زائد عن حصيلة الرسم الأصلي. أما أسعار الرسوم التكميلية والتبعية، فهي بدورها وكما هو الشأن بالنسبة للرسم الأصلي فتحددها المجالس التداولية حسب الخدمة التي تقدمها المجازر[1].

1 - 5 - رسم المحجز :

يستحق رسم المحجز على إدخال الحيونات أو السلع أو البضائع أو العربات إلى المحجز من قبل مأموري القوة العامة، أو بحكم قضائي في حالة مخالفة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل. حيث يفرض هذا الرسم على صاحب الشيء المحجوز بمناسبة مكوث المحجوزات سواء كانت عبارة عن حيوانات (الجمال، والخيول، والبغال، والحمير، والبقر، والغنم، والماعز، الكلاب، القطط...الخ)، أو عربات (عربات ذات عجلتين أو أربعة عجلات، عربات مقطورة أو يدوية)، أو دراجات (عادية أو نارية) أو سلع وبضائع وأدوات (كبيرة الحجم عن المتر المكعب أو غيره). حيث حدد المشرع أوعية هذا الرسم حسب معطيات كمية ترتبط بعدد أيام مكوث المحجوزات في المحجز. ويستحق الرسم بكامله عن اليوم كله ولو تم الحجز لمدة جزئية من هذا اليوم. أما بخصوص حجز العربات والسيارات، فإن مدة المكوث في المحجز تحسب كذلك تبعا لوزن حمولتها بالكيلوغرام. وذلك بسعر تم التمييز فيه بين حرية تسعير باقي المحجوزات الأخرى (الحيوانات والسلع والبضائع) الموكولة للسلطة التقديرية للمجالس التداولية، وبين الحرص على توحيد سعر أصناف معينة من المحجوزات (الواجبات المطبقة على العربات) تبعا لمبالغ تصاعدية حسب وزن حمولة العربات، ذلك أنه بالنسبة للعربات التي لا يجاوز وزن حمولتها 3500 كيلوغرام فإن سعرها لا يتعدى 20 درهم لليوم، غير أنه إذا كانت حمولة هذه العربات تزيد عن 3500 كيلوغرام ولا تتجاوز 8000 كيلوغرام، فإن السعر يتحدد في 30 درهم لليوم، بينما إذا كانت الحمولة تزيد على 8000 كيلوغرام فإن السعر يتحدد في 50 درهم لليوم[2].

(1) ينظر المادتين 59 و60 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

(2) ينظر من المادة 65 إلى المادة 67 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

1 - 6 - الرسم المفروض على وقوف العربات المعدة للنقل العام للمسافرين :

إضافة إلى الرسوم المستحقة للجماعات في مقابل الخدمات المقدمة في محطات نقل المسافرين على الطرق، يفرض رسم على وقوف العربات المعدة للنقل العمومي للمسافرين، ويدخل في ذلك سيارات الأجرة من الصنفين الأول والثاني. حيث يفرض هذا الرسم على مالكي وأرباب العربات المعدة للنقل العام للمسافرين لفائدة الجماعات الواقع بترابها المقر الرئيسي لمؤسسة النقل العام للمسافرين إذا كانت الناقلات ترتبط بين عدة جماعات. أما إذا كان استغلال الناقلة مقتصرا على النفوذ الترابي لجماعة واحدة فإنها هي التي تستحق الرسم. إذ يرتبط وعاء هذا الرسم بأصناف العربات سواء تعلق الأمر بسيارات الأجرة من الصنفين الأول والثاني بأسعار قصوى تتحدد على التوالي في 100 درهم و200 درهم. وحافلات النقل العام من الصنف ج بسعر أقصى يصل 300، والصنف ب بسعر أقصى يتحدد في 400 درهم، والصنف أ بسعر أقصى يصل إلى 500 درهم. وكذا سيارات وحافلات الإيجار من ت-ل-س بسعر أقصى يتحدد في 300 درهم، أما إذا كانت من السلسلة الثانية ت فسعرها الأقصى إلى 400 درهم، في حين إذا كانت من السلسلة الأولى ت فإن هذا يصل إلى 500 درهم[1].

2 - الرسوم المرتبطة بمجالات التجارة والصناعة والمهن :

تنحصر الرسوم المتعلقة بمجالات التجارة والصناعة والمهن في الرسوم المقبوضة بالأسواق وأماكن البيع العامة، والرسم المفروض على البيع بأسواق البيع بالجملة وأسواق السمك، والرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض تجارية أو صناعية أو مهنية، والرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بمنقولات أو عقارات[2].

2 - 1 - الرسوم المقبوضة بالأسواق وأماكن البيع العامة :

يقصد بالرسوم المقبوضة في الأسواق وأماكن البيع العامة، إما الرسوم المقبوضة على دخول هذه الأسواق والأماكن، وإما الرسوم المفروضة على المكوث بها. وتستحق

---

(1) ينظر من المادة 68 إلى المادة 72 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

(2) سعيد جفري، الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص 159.

في جميع الأسواق وغيرها من أماكن البيع العامة التابعة للجماعة. ويلزم الشخص المعني (حائزي المنتوجات أو السلع أو البضائع أو الحيوانات) بأداء رسم دخول السوق التي تحتسب على أساس الوزن أو الحجم أو الامتداد أو الوحدة. أو رسم الدخول والمكوث به ويؤدى عن كل متر مربع يشغله الخاضع للرسم، ولا يحق للجماعة مطالبته بهما معا. وقد ترك المشرع للمجالس الحضرية والقروية، صلاحية تحديد أسعار الرسوم المقبوضة في الأسواق وأماكن البيع العامة في قراراتها الجبائية(1).

2 - 2 - الرسم المفروض على البيع بأسواق البيع بالجملة وأسواق السمك :

تحصل الجماعات التي توجد في منطقة اختصاصها أسواق لبيع الفواكه والخضروات بالجملة وأسواق للسمك، على رسم يحسب على أساس المبلغ الإجمالي لعمليات بيع الفواكه والخضروات والأسماك بالجملة المنجزة بالأسواق التابعة لها. حيث يدفعه الملزم (البائع بالجملة أو وكيل معين وفقا للقوانين الجاري بها العمل، نيابة عن البائع) إلى الجماعة داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام. وقد حدد المشرع لهذا الرسم سعرا ثابتا يتمثل في نسبة 7 % من إجمالي ثمن بيع الخضر والفواكه وأسماك بالجملة، غير أنه إذا ما تم بيع هذا الأخير داخل الملك العام البحري، فإن السعر يخفض إلى نسبة 3 %(2).

2 - 3 - الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض تجارية أو صناعية أو مهنية :

يفرض الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا لأغراض تجارية أو صناعية أو مهنية تشغل الطرق أو الرصيف العام، أو أي ملك من الأملاك الجماعية بصورة مؤقتة. ويتعلق الأمر باحتلالات تشغلها بعض الأكشاك والسرك ومحطات توزيع الوقود وعرض البضائع ومواد الحدادة والنجارة وصناعة السيارات والمكانيك والمسارح المتجولة وكراسي المطاعم والمقاهي...الخ. كما يفرض هذا الرسم على الملزم المستفيد من رخصة الاحتلال التي تمنح من طرف مصالح الجماعات الحضرية والمراكز المحددة المعنية وبصورة مؤقتة، بناء على حجم المساحة التي

---

(1) ينظر من المادة 61 إلى المادة 64 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

(2) ينظر من المادة 82 إلى المادة 85 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

تشغل الملك الجماعي العام بالأمتار المربعة وموقع ونوع الاحتلال. بناء على سعر، ترك المشرع، حرية تقديره للمجالس التداولية، والتي ربطتها التوجيهات الرسمية باختلاف المناطق (شارع رئيسي، ثانوي، حي صناعي أو سكني أو شاطئ سياحي)، أو طابع ونوع النشاط (تجاري، صناعي أو حرفي)، دون إغفال عنصر مساحة الاحتلال بالأمتار المربعة التي قد تقل أو تكبر(1).

2 - 4 - الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بمنقولات أو عقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية :

يفرض رسم على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا بواحد أو أكثر من المنقولات أو العقارات، إذا كانت من مكملات النشاط التجاري أو الصناعي أو المهني الذي يزاوله صاحب الشأن بصورة رئيسية داخل محله المخصص لذلك. ويحتسب هذا الرسم تبعا للقيمة الكرائية المتخذة أساسا لتقدير الضريبة المهنية (التي تم تعويضها بالرسم المهني) والتي سبق تحديدها أثناء القيام بالإحصاء العام للأملاك الخاضعة لرسم النظافة (الذي تم تعويضه برسم الخدمات الجماعية). وتتحدد القيمة الكرائية بالنسبة لمحلات ممارسة النشاط التجاري أو الصناعي أو المحلي استنادا إلى عقود الكراء أو عن طريق المقارنة أو التقدير المباشر(2).

المطلب الثاني

الإيرادات الخاصة

تحيل الموارد المحلية الخاصة على مداخيل الأملاك العائدة للجماعات الترابية من خلال التدبير المباشر للممتلكات المنقولة والعقارية التابعة لها، أو التي يسمح القانون بتوجيهها لفائدتها، وهي موارد تحتل مكانة متميزة داخل الميزانية المحلية، ولاسيما على صعيد القسم الخاص بالموارد الخصوصية، لأنها موارد محلية صرفة ناتجة عن أملاك تعود إلى ملكية الجماعة التي تتمتع بحرية التصرف فيها. لهذا تظهر أهمية الإيرادات الخاصة في بنية النظام التمويلي للجماعات الترابية، لاسيما

(1) ينظر من المادة 185 إلى المادة 188 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

(2) ينظر من المادة 189 إلى المادة 193 من القانون رقم 30/89 الخاص بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها.

إذا أحسنت المجالس المنتخبة التدبير الجيد للأملاك الجماعية بصفة عامة (الفقرة الأولى)، أو عملت الجماعات القروية على الاستغلال الأمثل للملك الغابوي الذي تستفيد منه ميزانياتها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى
الأملاك الجماعية

مما لا شك فيه أن مسألة تدبير الأملاك الجماعية لا تخرج عن الإطار الذي يؤطر جميع مجالات تدبير الشأن العام الترابي من حيث المرجعية القانونية المنظمة لها، ذلك أن أسس القوانين الضابطة لهذه المجالات ترجع إلى عهد الحماية، ثم تطورت بعد ذلك إبان مرحلة ما بعد الاستقلال، ومازالت كذلك بحكم التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعرفها المجتمع المغربي[1]. الأمر الذي يجعل من الأملاك العقارية للجماعات الترابية ثروة وطنية واحتياطيا عقاريا ورافعة أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، بفضل الموارد المالية التي تدرها على ميزانياتها ولكونها توفر الوعاء العقاري اللازم لإنعاش الاستثمارات العامة والخاصة، وحتى تتمكن الجماعات الترابية من توظيف رصيدها العقاري لبلوغ الأهداف المرجوة، وتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فهي مطالبة بضبط أملاكها العقارية وتسوية وضعيتها القانونية، كما يتعين عليها تنمية احتياطاتها العقارية لمواجهة المتطلبات الحالية والمستقبلية للتنمية المحلية[2].

أولا- تنظيم الأملاك الجماعية :

تعتبر الأملاك الجماعية الوسيلة المادية الأساسية التي تعتمدها المجالس الترابية لممارسة نشاطها وإنجاز المشاريع المختلفة والمرتبطة بتحقيق المنفعة العامة[3]، ولهذا

---

(1) أحمد الهرجاني، تدبير الأملاك الجماعية بين الإطار القانوني والواقع العملي، مداخلة في أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية والمدنية والعقارية بكلية الحقوق وبلدية المنارة جليز، يوم السبت 09 فبراير 2002، تحت عنوان : "تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية، مطبعة دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى، 2003، ص 127.

(2) نجيب جيري، قصور النظام القانوني والتنظيمي لأملاك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير جبائي للتنمية المحلية بالمغرب، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة أملاك الدولة، العدد 1، 2012، ص 53.

(3) دليل أملاك الجماعات المحلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط، الطبعة الأولى، 2009، ص 2.

السبب بالذات كان لابد من إخضاع الأملاك العقارية للجماعات الترابية لنظام قانوني خاص بها، يمكن التمييز فيه بين الوسائل الخاصة بتدبير الأملاك الجماعية العامة التي تختلف تماما عن الأساليب المعتمدة في تدبير الأملاك الجماعية الخاصة[1].

1 - مفهوم الأملاك الجماعية :

لا يوجد نص قانوني يتصدى إلى تعريف الأملاك الجماعية، وإنما تكفلت الفقه المالي والإداري المختص ببيان ذلك، والذين يجمعون على أنها تنحصر في مجموع الأملاك العقارية التي ترجع ملكيتها للجماعات الترابية[2]، كإحدى الموارد الضرورية للتنمية المحلية، التي تمكن المجالس المنتخبة من الوعاء العقاري اللازم لجعلها قادرة على القيام بالمهام المنوطة بها بالفعالية المرجوة، من قبيل تنظيم تنقل الأشخاص والأمتعة في ظروف مرضية مثل شبكة الطرق والمواصلات الحضرية والأزقة والساحات والمرائب والأرصفة...الخ، وتوفير ظروف النظافة والصحة العمومية وحماية البيئة من قبيل إنشاء حدائق، منتزهات، ساحات خضراء...الخ، وضمان سير المصالح العمومية المحلية كمقر الجماعة، مرافق إدارية وثقافية واجتماعية ورياضية...الخ، ثم تنفيذ وثائق التعمير وتحقيق التجهيزات العمومية المخططة في هذه الوثائق، ثم إحداث المناطق الصناعية والسياحية والترفيهية، والمساهمة بعقارات في مشاريع التنمية الاقتصادية وذلك بالاشتراك مع القطاع العام والخاص، بالإضافة إلى استغلال العقارات قصد تنمية الموارد المالية المحلية، ثم التحكم في التوسع العمراني والحضري[3].

وعليه تنحصر الأملاك الجماعية في الرصيد العقاري الذي تتوفر عليه الجماعات الترابية، التي تحتل أهمية قصوى داخل الميزانية الجماعية، ولاسيما على صعيد القسم الخاص بالموارد الخصوصية. فإذا كانت الموارد الجبائية تشكل العمود الفقري لنظام التمويل الذاتي الجماعي، فإن موارد الأملاك الجماعية تحتل نفس الصدارة في تلك الأهمية، لكونها من الموارد الذاتية الصرفة ناتجة عن أملاك تعود إلى ملكية الجماعة التي تتمتع بحرية التصرف فيها، عكس الموارد الجبائية المكونة من الرسوم التي يعتبر

(1) منية بنلمليح، قانون الأملاك العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 81، 2009، ص 75.

(2) محمد بوجيدة، أملاك الجماعات المحلية وهيآتها :دور الأجهزة القانونية والإدارية في إدارتها وتدبيرها، مجلة الشؤون الإدارية، العدد 9، 1990، ص 40.

(3) دليل أملاك الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 2.

جزء مهم منها، جبايات للدولة تتنازل هذه الأخيرة عن جزء منها لفائدتها. كما أن الجماعة لا تملك بصددها أية حرية في التقرير فيها سواء فيما يتعلق بتحديد قيمتها أو وعائها. لهذا تظهر أهمية موارد الأملاك الجماعية بالنسبة لتمويل الميزانية الجماعية لا سيما إذا أحسنت الجماعات الترابية تدبيرها وتسييرها بالدقة الكافية[1].

وعليه، حتى تتمكن الجماعات الترابية من توظيف رصيدها العقاري لبلوغ هذه الأهداف، وتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فهي مطالبة بضبط أملاكها العقارية وتسوية وضعيتها القانونية. كما يتعين عليها تنمية احتياطاتها العقارية لمواجهة المتطلبات الحالية والمستقبلية للتنمية المحلية. ونظرا لأهمية الأملاك الجماعية ضمن الموارد العامة للميزانية الجماعية، فقد أولى المشرع أهمية كبيرة لتدبير شؤونها والمحافظة عليها، ولهذا الغرض، صدرت عدة نصوص تشريعية وتنظيمية التي تعتبر الإطار القانوني المنظم لها التي تعتبر واضحة المعالم[2]، الأمر الذي يتطلب وعيا عقاريا، لأن أي مشكل عقاري يعرقل فرص الاستثمار المحلي، ولا يقع الاستفادة منها بالطريقة المثلى، ولأنها تعرف في أزمنة متقاربة ومتباعدة عدة تطاولات ضدا على القانون، ويساهم في هذا التعقيدات القانونية، وهذه الوضعية تؤثر بشكل سلبي على مردودية الرصيد العقاري للجماعات الترابية[3].

2 - أنواع الأملاك الجماعية :

إذا كانت الأملاك الجماعية تمكن الجماعات الترابية، كمصدر تمويلي ذاتي، من تحقيق التنمية المحلية التي يحتاج إليها السكان المحليون، وبفضلها تستطيع المجالس الجماعية إنجاز المشاريع التنموية والمرافق الضرورية، فإنه يمكن التمييز

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 59.

(2) تحصل الجماعات الترابية على أملاكها العقارية من عدة مصادر نذكر منها على الخصوص الاقتناء مجانا أو بتعويض من طرف الجماعة الترابية، ونقل الملكية إلى الجماعة الترابية من طرف الدولة أو جماعة ترابية أخرى أو مؤسسة عامة أو تطبيقا لمقتضيات تشريعية أو تنظيمية. نقل الملكية للجماعة ترابية عن طريق هبات أو وصايا.للمزيد التفصيل يراجع في هذا الشأن : دليل أملاك الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 3.

(3) المختار عطار، إلى أي مدى تعتبر الأملاك الجماعية عاملا لخدمة التنمية، مداخلة في أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية والمدنية والعقارية بكلية الحقوق وبلدية المنارة جليز، يوم السبت 09 فبراير 2002، تحت عنوان :"تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية، مطبعة دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى، 2003، ص 17.

بين مجموعتين متمايزتين من الأملاك، إذ يتضمن الصنف الأول الموارد الناتجة عن الأملاك الجماعية العامة، في حين يحتوي الصنف الثاني الموارد الناتجة عن الأملاك الجماعية الخاصة[1].

2 - 1 - الأملاك الجماعية العامة :

تحيل الأملاك الجماعية العامة على مختلف الأملاك التي تمتلكها الجماعات الترابية ملكية قانونية تامة ومخصصة إما لاستعمال العموم أو لتسيير المرافق العامة المحلية، أي أنه تدرج ضمن قائمة الملك العام الجماعي، جميع الأملاك التي خصصت بها صريحا بكيفية شكلية أو تلقائيا[2]. وبهذه الصفة، لا يمكن أن تكون موضوع ملكية خاصة. أي أنها موجهة للمنفعة العامة ولا يجوز إخضاعها إلى أحكام القانون الخاص، وإنما الأفضل هو إخضاعها لقواعد استثنائية بهدف حمايتها والمحافظة عليها من حيث أنها لا يجوز التصرف بها ولا إقامة الحجوز عليها ولا اكتساب ملكيتها بالتقادم بعامل مضي الزمن أو نزع ملكيتها لأجل المنفعة العامة[3]. ويدخل ضمن الأملاك الجماعية العامة[4] :

(1) البوعزاوي بوجمعة، القانون الإداري للأملاك، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2013، ص 37.

(2) محمد بونبات، الملكية العقارية الجماعية وطرق حمايتها، مداخلة في أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية والمدنية والعقارية بكلية الحقوق وبلدية المنارة جليز، يوم السبت 09 فبراير 2002، تحت عنوان :"تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية، مطبعة دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى، 2003، ص 23.

(3) لم يحدد المشرع مفهوم المنفعة العامة، ولم يورد إلا أمثلة لما يمكن اعتباره من قبيل المشاريع ذات المنفعة العامة. وهكذا، يمكن تطبيق مسطرة نزع الملكية متى توفرت شروطها وشكلياتها، لإنجاز كافة المشاريع التي يتطلبها تحقيق التنمية الشاملة للجماعات الترابية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. كما يمكن للمجالس المنتخبة أن تطبق مسطرة نزع الملكية لاقتناء عقارات يستوجبها إنجاز مشاريع اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية ذات منفعة عامة يصعب أو يستحيل اقتناؤها بالتراضي. يكمن هذا الامتياز في إجبار ملاكي العقارات، وغيرهم ممن بيدهم حقوق في العقارات اللازمة للمشاريع المزمع إنجازها، على التخلي عن ملكية عقاراتهم وحقوقهم لفائدتها، برضاهم أو رغما عن إرادتهم في حالة وجود مانع قانوني أو واقعي يحول دون إبرام هذا التراضي. حيث تعبر مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة على قرار يحرم بمقتضاه صاحب الملك العقاري من ملكية العقار جبرا عنه لتخصيصه للمنفعة العامة مقابل مادي ومنطقي.

(4) عبد الواحد شعير، الوضعية الحقوقية لممتلكات الجماعات المحلية بالمغرب، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، العدد 1، 1995، ص 41.

- جميع الأملاك التي خصصت بها بشكل صريح كالأزقة والطرق والرحبات والأجنة العمومية، ثم المياه المعدة للمدينة وكذلك القواديس والقنوات ومجاري المياه والأحواض المجتمعة فيها المياه وغيرها من ذلك من التجهيزات التي تدخل في الأملاك العمومية بالمغرب. وكذا المقابر ما عدا المقابر الإسلامية والإسرائيلية، مما يفيد من هذا الاستثناء أن المقابر المسيحية تبقى مندرجة ضمن ما يعتبر أملاكا عامة، في حين أن المقابر الإسلامية والإسرائيلية تعتبر أملاكا خاصة[1]؛

- جميع الأملاك التي تم تخصيصها لما يهم العموم أو لاستغلالها لتدبير شؤون المصالح العمومية المحلية التابعة الجماعات الإدارية، والتي نجد من ضمنها المسالك والطرق والأزقة والساحات والبساتين أو الحدائق العمومية والمجالات المجهزة بشؤون الإنارة والبواليع، والمياه التي يشربها الناس أو التي هي معدة لإرواء المواشي وكذا الأجهزة المعدة لذلك، وأخيرا العقارات كالأسواق والمرافق بها والفنادق والمجازر والآثار والحمامات المعدة لإزالة الطفيليات المصابة بها البهائم[2].

إن من أبرز خاصية مميزة للملكية العقارية الجماعية هي ارتباطها بعامل المصلحة العامة، مع اختصاص المجالس المنتخبة في مراقبتها والمحافظة عليها، وأن هذه الجهة محظور عليها التصرف بالملكية الجماعية بالبيع أو الهبة، ولا يجوز الحجز عليها. كما أن المرافق التابعة للملك الجماعي العام لا يمكن أن تكون محل إيجار أو كراء، بل موضوع رخصة احتلال مؤقت فقط، غير دائمة، يمكن سحبها وفق القوانين الجاري بها العمل[3]. غير أنه إذا ما انتفت صفة المنفعة العامة عن هذه الأملاك، ولم يعد

(1) الفصل 2 من ظهير 17 صفر 1337 موفق 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالأملاك الخاصة بالبلديات.
(2) الفصلان 2 و3 من ظهير 28 شوال 1373 موفق 28 يونيه 1954 المتعلق بأملاك الجماعات القروية.
(3) يعتبر الاحتلال المؤقت حق استغلال خصوصي لملك عام تابع للجماعات الترابية، وذلك لممارسة نشاط تجاري أو صناعي أو مهني من طرف شخص معنوي أو ذاتي، بموجب قرار جماعي مقابل أداء إتاوة سنوية أو كل ثلاثة أشهر، يحدد مقدارها على أساس مساحة القطعة الأرضية، موقعها، ونوع الاستغلال، إما بناء على القرار الجبائي أو حسب تقديرات اللجنة الإدارية المكلفة بتقويم العقارات، على أن تعتمد هذه التقديرات كأساس لإجراء طلبات العروض. ويتم الترخيص بالاحتلال المؤقت من طرف رئيس المجلس الجماعي بالنسبة للجماعات الحضرية أو القروية، والباشا بخصوص جماعات المشور، ثم الوالي أو العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم، والوالي فيما يخص الجهات. ذلك أنه يتم الترخيص بالاحتلال المؤقت للملك العام للجماعات الترابية، من حيث المبدأ، على أساس المنافسة العمومية. ولا يكون =

من الضروري الإبقاء عليها ضمن الأملاك العامة، فقد رخص المشرع في استخراجها وإعادة ترتيبها ضمن الأملاك الخاصة، حتى يتسنى للجماعة المالكة لها التصرف فيها وفق الإجراءات القانونية الجارية على الأملاك الخاصة[1].

2 - 2 - الأملاك الجماعية الخاصة :

الأملاك الجماعية الخاصة هي جميع العقارات التي تمتلكها الجماعات الترابية ملكية خاصة وغير مخصصة بأملاكها العامة[2]، والتي لها الحق في أن تتصرف فيها

= الترخيص بالاتفاق المباشر إلا استثناء لفائدة الدولة أو جماعة ترابية أخرى أو مؤسسة عمومية، أو لفائدة شخص من أشخاص القانون الخاص، مجاور، لممارسة نشاط مرتبط بنشاطه الأصلي. غير أن الترخيص باحتلال جزء من الملك العام، يجب ألا يحول دون أداء هذا الملك للوظيفة التي من أجلها تم ترتيبه في عداد الأملاك العامة. كما أن الترخيص بالاحتلال المؤقت للملك العام، يمنح لمدة أقصاها عشر سنوات، مع إمكانية تمديدها بصفة استثنائية إلى عشرين سنة، متى تعلق الأمر بإنجاز مشروع استثماري. إذ يتعين على المجلس المعني بالأمر في حالة ما إذا كانت الإتاوة المحددة في هذا القرار ضعيفة، أن يتداول لإعادة النظر في مقدارها بشكل يتلاءم مع مردودية المشاريع المنجزة فوق الملك العام. وتتم المصادقة بالتأشير على قرارات الترخيص بالاحتلال المؤقت من قبل الوالي أو العامل، بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية. ووالي الجهة، بالنسبة للعمالات والأقاليم والجهات.

(1) إذا كان الترتيب إجراء قانوني يتم بمقتضاه تقييد عقار من الملك الخاص للجماعات الترابية في عداد أملاكها العامة. فإن الاستخراج، على العكس من ذلك، يراد به إخراج عقار من عداد الأملاك العامة للجماعات الترابية وتقييده ضمن أملاكها الخاصة. ويتأتى الترتيب والاستخراج إما بطريقة شكلية كقاعدة عامة، أو بطريقة تلقائية، بدون إجراءات شكلية.حيث يسمح الترتيب والاستخراج الشكلي، بالترتيب ضمن الأملاك العامة للجماعات الحضرية والقروية والاستخراج منها بموجب قرار لوزير الداخلية، بناء على مداولة المجلس الجماعي. وتراعى حقوق الأسبقية التي للملاكين المجاورين في الاقتناء، إذا كان هذا الاستخراج لا يهم سوى جزء من طريق عمومي. أما بالنسبة للعمالات أو الأقاليم وللجهات، فإن مداولات مجالسها، المتعلقة بالترتيب أو الاستخراج فتتم المصادقة عليها بموجب قرار لوالي الجهة. أما بالنسبة للترتيب والاستخراج التلقائي، فإنه خلافا للمبدإ العام، فإن القطع الأرضية المقتناة من طرف البلديات بغية تهيئة المدن، وكذا القطع الأرضية التي توجد ضمن الملك البلدي الخاص، والتي تم تخصيصها لتهيئة المدن، تدخل ضمن الملك البلدي العام مباشرة، ودون إجراء شكلي خاص. ويقع الاستخراج من الملك البلدي العام بنفس الطريقة، أي بدون إتباع أي إجراء شكلي وذلك في حالة تغيير التهيئة أو عدم إنجازها. مع الإشارة هنا إلى أن طرق التجزئات أو المجموعات السكنية وشبكات الماء والمجاري والكهرباء والمساحات غير المبنية المغروسة، تلحق مجانا بالأملاك العامة للجماعات الحضرية والقروية. ويتم هذا الإلحاق بمقتضى محضر يجب تقييده باسمها في الصك العقاري الأصلي للعقارات موضوع التجزئات أو المجموعات السكني، ويباشر هذا التقييد مجانا بطلب من الجماعة التي يعنيها الأمر.

(2) الفصل 5 من ظهير 17 صفر 1337 موفق 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالأملاك الخاصة بالبلديات.
- الفصل 9 من ظهير 28 شوال 1373 موفق 28 يونيه 1954 المتعلق بأملاك الجماعات القروية.

تصرف الأشخاص في ممتلكاتهم الخاصة، بحيث يمكنها استعمالها واستغلالها والتصرف فيها بجميع أنواع التصرفات القانونية، بحيث يمكن أن تكون موضوع تفويت أو مبادلة أو كراء أو تخصيص وباقي التصرفات الأخرى، غير أن هذه العمليات تخضع لمجموعة من القواعد والمساطر الخاصة لحمايتها وضمان استعمالها لأغراض المصلحة العامة[1]. ويدخل في إطارها العقارات والبنايات التي تشتريها الوحدات الترابية أو تقوم ببنائها على نفقاتها لأجل تنفيذ المهام والوظائف المنوطة بها،وتتأتى الموارد المالية للممتلكات الجماعية من المداخيل التالية[2] :

- مدخول العقارات أو الأبنية التي تقتنيها الجماعية أو بنتها على نفقاتها لتخصيصها لخدمات ذات المصلحة المحلية أو لاستغلالها قصد تنمية مواردها، كمدخول الأملاك العقارية التي تتأتى من كراء وواجبات استغلال الأملاك الجماعية كالبنايات المعدة للسكن أو السكنى وأروقة الأسواق الجماعية وغيرها من المحلات والعقارات...الخ ؛
- مدخول الاستثمارات العقارية التي تنجزها الجماعات الترابية لحسابها أو بالاشتراك مع القطاع العام أو الخاص والتي تمكنها من إغناء مواردها وتحقيق استقلالها المالي وتنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(1) من الضروري التذكير بأهم الأنظمة القانونية التي تجري على مختلف أشكال الملكية العقارية الموجودة بالمغرب، بهدف تمييزها عن النظام الخاص بأملاك الجماعات الترابية، والتي يمكن أن نذكر منها الأملاك الخاصة بأشخاص القانون الخاص (الذاتيين أو المعنويين). والملك الخاص للدولة الذي تدبره وزارة الاقتصاد والمالية (مديرية أملاك الدولة). والملك العام للدولة الذي تدبره، حسب طبيعته، وزارة التجهيز والنقل. والملك الغابوي الذي تدبره المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر. والأملاك الحبسية التي تدبرها وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية. وأراضي الجماعات السلالية "الكيش والجموع" الخاضعة لوصاية وزارة الداخلية (مديرية الشؤون القروية). غير أنه بإمكان الجماعات الترابية أن تتصرف في أملاكها، طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بهذه الأملاك، مع أملاك الأنظمة العقارية الأخرى السالفة الذكر، شريطة مراعاة الخصوصيات التي تطبع كل صنف من أصناف هذه الأملاك. وفي هذا الإطار، يجب التنبيه إلى أنه يتعين عدم الخلط بين الطبيعة القانونية لمختلف هذه الأملاك العقارية وبين أملاك الجماعات الترابية. للمزيد من التفصيل يراجع هنا : البوعزاوي بوجمعة، القانون الإداري للأملاك، مرجع سابق، ص 25.

(2) عبد المنعم البحر، تدبير الأملاك الخاصة للجماعات المحلية وهيئاتها، مداخلة في أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية والمدنية والعقارية بكلية الحقوق وبلدية المنارة جليز، يوم السبت 09 فبراير 2002، تحت عنوان : "تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية، مطبعة دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى، 2003، ص 135.

- مدخول الأملاك العقارية التي سلمت لها من طرف الدولة أو المؤسسات العمومية بهدف تكوين رصيد عقاري أولي، ويمكن أن يدخل ضمنها احتياطاتها العقارية مثل الأراضي العارية التي تقتنيها الجماعات الترابية ؛
- منتوج المنقولات، التي تضم فائدة الأموال المودعة بالخزينة العامة وأرباح هذه الأموال، وما يمكن أن تدخله الجماعة من بين أثاث وأدوات ومود استغنى عنها ؛
- الواجبات المترتبة عن استغلال الطريق العمومي من طرف المقاهي والمطاعن، وواجبات الوقوف المترتبة عن السيارات المخصصة للنقل العمومي للمسافرين، ومنتوج وقوف الدراجات والسيارات ومنتوج استغلال الشواطئ...الخ.

ونظرا لكون الجماعات الترابية أشخاص من القانون العام، فإن تدبير أملاكها يخضع لعدد من القواعد والإجراءات المسطرية الخاصة بها، تهدف بالأساس إلى تنميتها وحمايتها وتسخيرها لأجل المصلحة العامة، سواء في ما يتعلق بالتصرف فيها أو استغلالها أو استعمالها. لأن حق التصرف في الأملاك باعتباره أوسع حق للملكية، يخول للجماعات الترابية الحق في اكتساب ملكية عقارات بواسطة الاقتناء أو المعاوضة أو الوصية أو الهبة، ونقل ملكيتها بالتفويت لفائدة الغير، ثم المساهمة بها في إطار شراكة مع القطاع الخاص أو العام أو شبه العام. إضافة إلى إيجارها أو وضعها رهن الإشارة خدمة للمنفعة العامة[1].

ثانيا- واقع تدبير الأملاك الجماعية وآفاق تنميتها :

تمثل الأملاك العقارية للجماعات الترابية ثروة كبيرة تمكن المجالس المنتخبة من تحقيق الخدمات المحلية التي يحتاج إليها السكان، وبفضلها تستطيع إنجاز المشاريع التنموية والمرافق الضرورية، وهي مصدر هام لتمويل الميزانيات الجماعية، وهو ما يجعل هذه الأملاك تكتسي أهمية خاصة تستدعي من جهة إحاطتها بالحماية القانونية التي تضمن لها عدم التفريط فيها، وتصد عنها الاعتداءات بصورها المختلفة،

---

(1) يمكن للمجالس المنتخبة اقتناء العقارات التي تحتاج إليها بالمراضاة، مقابل أداء ثمنها للطرف المقتنى منه أو بمبادلة أملاكها بعقارات أخرى بمدرك أو بدون مدرك أو بتفويت عقاراتها للغير. وتخضع هذه العمليات العقارية لمسطرة خاصة تتمثل في مداولات مجالس الجماعات الترابية بشأنها والمصادقة الصريحة على مقرراتها. وتكون قابلة للتنفيذ بعد المصادقة عليها بقرار لوزير الداخلية أو لوالي الجهة أو لعامل العمالة أو الإقليم في حالة وجود تفويض بذلك من طرف والي الجهة.

ومن جهة أخرى العمل على تنميتها وضبطها وتوسع أصنافها، وتطويرها لتصبح وسيلة من وسائل جلب الاستثمار وخلق فرص الشغل، غير أن تحقيق هذه الأهداف، وتدبير الملك الجماعي بهذا المنظور يعترضه مجموعة العراقيل ترجع بالأساس إلى تعدد النصوص القانونية المنظمة له، والتي لم تعرف في الغالب تحيينها منذ صدورها، لتواكب التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المغرب، وهو ما يستدعي إعادة النظر فيها بالكيفية التي تجعل الجماعات الترابية كفيلة بأن تضطلع بالمهام المنوطة بها كشريك أساسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب.

1 - واقع تدبير الأملاك الجماعية :

تشكل الأملاك العقارية للجماعات الترابية ثروة وطنية واحتياطيا عقاريا ورافعة أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وذلك بفضل الموارد المالية التي تدرها على ميزانيات هذه الجماعات ولكونها توفر الوعاء العقاري اللازم لإنعاش الاستثمارات العامة والخاصة. وتحظى الجماعات الترابية بأرصدة عقارية مهمة، إلا أنه يلاحظ غياب إحصاء دقيق وشامل للممتلكات على مستوى كل جماعة محلية، بالإضافة إلى ضعف ضبط السجلات الخاصة بها. وبالرغم من المجهودات التي تبذلها الجماعات الترابية في مجال تنظيم وتدبير ممتلكاتها، فإنها لا زالت تسجل عدة اختلالات، تتمثل أساسا في :

- قدم النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الممتلكات الجماعية، وعدم ملاءمتها للتطورات التي تعرفها الجماعات الترابية؛
- تعقد تطبيق بعض المساطر المرتبطة بتدبير الأملاك الجماعية وتعدد الجهات الإدارية المتدخلة في هذا التدبير؛
- ضعف الإمكانيات المالية للجماعات وافتقار معظمها، وخاصة الجماعات القروية، إلى الوسائل المادية والتجهيزات الضرورية لتدبير ممتلكاتها؛
- ضعف الكفاءات والتأطير وعدم اعتماد الأساليب الحديثة في مجال تدبير واستغلال الممتلكات الجماعية في معظم الجماعات؛
- ضعف استغلال الممتلكات الجماعية، بحيث لا يساهم إلا بقسط ضئيل في مواردها المالية؛
- بطء تصفية وضعية وتحفيظ مختلف الأملاك الخاصة للجماعات الترابية.

2 - آفاق تدبير الأملاك الجماعية :

إن الجماعات الترابية مطالبة بالمحافظة على أملاكها وذلك بالسهر على مسك وتحيين سجلات محتويات أملاكها وتسوية وضعيتها القانونية وتحفيظها، وهو الأمر الذي مراجعة وإصلاح الإطار القانوني والتنظيمي للأملاك الجماعية.

2 - 1 - مسك وتحيين سجلات محتويات الأملاك :

أكدت القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية على أهمية سجل محتويات الأملاك الجماعية، حيث يقوم رئيس مجلس الجماعة بتدبير أملاكها ويحافظ عليها. ولهذه الغاية، يسهر على مسك وتحيين سجل محتويات أملاكها وتسوية وضعيتها القانونية، ويقوم بجميع الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق الجماعة[1]. أما بالنسبة لأملاك العمالات والأقاليم، فإن رئيس مجلس العمالة أو الإقليم يقوم بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ومن بينها تدبير أملاك العمالة أو الإقليم ويحافظ عليها، ولهذه الغاية. يسهر على مسك وتحيين سجل محتويات أملاكها وتسوية وضعيتها القانونية، ويقوم بجميع الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق العمالة أو الإقليم[2]. أما الجهات، فإن رئيس مجلس الجهة يقوم بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ومن ذلك يدبر أملاك الجهة ويحافظ عليها. ولهذه الغاية، يسهر على مسك وتحيين سجل محتويات أملاكها وتسوية وضعيتها القانونية، ويقوم بجميع الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق الجهة[3].

إن مسك وتحيين سجل محتويات أملاك الجماعات الترابية يعتبر إجراء أساسيا وذا أولوية في تدبير هذه الأملاك والمحافظة عليها. وقد كانت عملية نقل السلط بين الرؤساء السابقين والرؤساء الجدد للمجالس المنتخبة، مناسبة هامة تم خلالها إحصاء الأملاك العامة والخاصة لكل جماعة، ووضع جداول إحصائية لها. لأن الجماعات الترابية مطالبة بإعطاء الأهمية لضبط البيانات الواردة في سجلات محتويات أملاكها وتحيينها على ضوء المعطيات الواردة في جداول الإحصاء المرفقة بمحاضر تسليم

(1) المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
(2) المادة 95 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
(3) المادة 101 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

السلط والوثائق وسندات ملكية هذه الأملاك والمعاينة الميدانية بالتعاون مع المصالح التقنية المختصة. غير أن إعداد سجل محتويات الأملاك وحده لا يكفي، إذ ينبغي تحيين البيانات الواردة فيه بكيفية منتظمة على ضوء المستجدات والتغييرات التي تهم هذه الأملاك، بالإضافة إلى إخضاعها لتأشيرة مصالح ولاية الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الإدارة المركزية، طبقا للإجراءات الجاري بها العمل.

2 - 2 - تسوية الوضعية القانونية لأملاك الجماعات الترابية وتحفيظها :

إن مسك سجل محتويات الأملاك، يعتبر وسيلة أساسية للتعرف على الوضعية القانونية للأملاك العقارية التي تتصرف فيها الجماعات الترابية أو التي توجد في حيازتها، وتقييم مردوديتها، ووضع إستراتيجية لتدبيرها وتسوية وضعيتها القانونية والمحافظة عليها. ففي هذا الإطار يتعين على الجماعات الترابية اتخاذ مجموعة من الإجراءات التي نجد على رأسها اقتناء العقارات التي توجد في حيازتها، لتنتقل من وضعية الحيازة إلى مرحلة التملك القانوني لها، وذلك بتطبيقها للإجراءات القانونية لتسوية وضعيتها بالتراضي أو نزع الملكية. تصفية جميع النزاعات العقارية العالقة، سواء أمام المحاكم المختصة أو بالتراضي مع الأطراف التي تدعي ملكيتها، وذلك لتتمكن من التصرف في هذه الأملاك بكيفية قانونية. ثم تحفيظ الأملاك غير المحفظة، بكيفية تدريجية ومنتظمة وتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لذلك وفق برنامج سنوي محدد، لتطهيرها من كافة التعرضات والنزاعات، وحمايتها من كل اعتداء أو ترام من قبل الغير[1].

3 - نحو إصلاح قوانين الأملاك الجماعية :

في إطار مختلف معالجة مختلف التي تعاني منها النصوص التشريعية المتعلقة بالأملاك الجماعية، والخاصة بتعدد النصوص التشريعية والتنظيمية، ثم وجود نظام تشريعي وتنظيمي ناقص وغير متكامل، وغياب تشريع خاص بتدبير الملك الجماعي العام (الاحتلال المؤقت، التحديد، المحافظة)، وأساليب تدبير الملك الجماعي غير ملائمة، وتعقيد الشكليات والمساطر المتعلقة بتدبير الممتلكات، ثم ضعف مساهمة

---

(1) الدورية الوزارية عدد 57 بتاريخ 21 أبريل 1998 والمتعلقة بتحفيظ الممتلكات العقارية للجماعات المحلية وهيآتها.

موارد الأملاك الجماعية في تنمية الجماعات الحضرية والقروية، وعدم مواكبة التشريعات الحالية للأملاك الجماعية لمختلف الإصلاحات التي حفلت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وهي تشريعات في حاجة إلى مراجعة شاملة تتوخى تنمية منتوج الأملاك العقارية الجماعية وتحسين المحافظة على الأملاك الجماعية وتقوية مراقبة تدبير الأملاك الجماعية.

3 - 1 - تنمية منتوج الأملاك العقارية الجماعية :

يراعى في إصلاح الإطار القانوني والتنظيمي للأملاك الجماعية تنمية منتوج الأملاك العقارية الجماعية سواء العامة أو الخاصة.

3 - 1 - 1 - تحسين استغلال الملك العام الجماعي :

يستلزم تحسين استغلال الملك العام الجماعي عن طريق اتخاذ مجموعة من الإجراءات الخاصة تنظيم استغلال الملك العام الجماعي، ووضع مبدأ المنافسة لاستغلال الملك العمومي مؤقتا، ثم تمديد مدة الاستغلال، المحدد حاليا في 10 سنوات، لأجل تشجيع المشاريع الاستثمارية الكبرى، ومنح ضمانات أكبر للمستثمرين الخواص، لتفادي المعيقات المتعلقة بسحب الرخص من طرف الجماعة، وأخيرا تطبيق أسلوب اتفاقية الامتياز لاستغلال الملك الجماعي العام، تماشيا مع ما يجري به العمل بالنسبة للملك العام للدولة، ثم توحيد وتبسيط مساطر التدبير والمصادقة.

3 - 1 - 2 - تثمين الملك الجماعي الخاص :

يتطلب تثمين الملك الجماعي الخاص بواسطة رصد منتوج تفويت الأملاك العقارية الخاصة، لتكوين احتياطات عقارية، أو إنجاز مشاريع استثمارية، وإقرار مبدأ طلب عروض مفتوح بالنسبة للتفويت والكراء، يتلاءم وطبيعة الأملاك الجماعية، وأخيرا توضيح مسطرة التفويت والكراء بالتراضي.

3 - 2 - تحسين المحافظة على الأملاك الجماعية :

يستلزم إصلاح النصوص التشريعية المتعلقة بالأملاك الجماعية تحسين المحافظة على الأملاك الجماعية، من خلال وضع مسطرة خاصة لتحديد الملك العام الجماعي، وإعفاء الجماعات الحضرية والقروية من رسم القيد في الرسوم العقارية بالنسبة

للأملاك التي آلت للجماعات المحدثة بعد التقسيم الجماعي، وإعادة النظر في شكل ومضمون سجل محتويات الأملاك الجماعية ومسكه وضبطه، وأخيرا وضع مصنف موحد للأملاك العقارية للجماعات الحضرية والقروية.

3 - 3 - تقوية مراقبة تدبير الأملاك الجماعية :

تستلزم تقوية مراقبة تدبير الأملاك الجماعية بموافقة المجلس الجماعي على الأثمنة الافتتاحية للتفويت والكراء، ثم بمداولات المجلس الجماعي ومصادقة سلطة الوصاية على عمليات مسك وضبط سجلات محتويات الأملاك الجماعية.

الفقرة الثانية
مورد الملك الغابوي

يتوفر المغرب، بالنظر لموقعه الجغرافي وتنوع مناطقه البيئية، على تشكيلات غابوية غنية ومتنوعة، لعبت على مر العصور، أدوارا بيئية واجتماعية واقتصادية أساسية في التنمية المحلية والجهوية[1]. وينظم تدبير الملك الغابوي أساسا ظهير 10 أكتوبر 1917 المتعلق بالمحافظة على الغابات واستغلالها كما وقع تغييره وتتميمه[2]،

---

(1) يتوفر المغرب بالنظر إلى موقعه المتميز وتنوع مناطقه البيئية، على أنظمة غابوية غنية ومتنوعة، حيث يغطي القطاع الغابوي والشبه الغابوي مساحة إجمالية تقدر بحوالي 9 مليون هكتار، وتنتمي هذه الأنظمة في أغلبها إلى للملك الغابوي للدولة وخاضعة لنظام غابوي خاص، الذي يغطي 8 % من التراب الوطني بنسب متفاوتة تتراوح بين 3.2 % بالأقاليم الجنوبية و42 % بمنطقة الريف الغربي. ومن أهم ما تتميز به الثروة الغابوية بالمغرب، ملاءمتها وتأقلمها مع الظروف المناخية المتوسطية الجافة وتنوع أنظمتها الإيكولوجية وتعدد أصنافها الإحيائية بشكل متميز على صعيد حوض البحر الأبيض المتوسط، حيث تشكل المجالات الغابوية الحاضن الطبيعي الأساسي والرئيسي لهذا التنوع البيولوجي. كما أن الغابات المغربية تتميز بتعدد الأنظمة البيئية (40 نظاما بيئيا) وبتنوع بيولوجي ملحوظ يتمثل في حوالي 4.000 نوع من النباتات الزهرية و550 نوع من الفقريات و1000 من أنواع الحيوانات الأخرى، الشيء الذي يجعل المغرب يحتل المرتبة الثانية من حيث التنوع البيولوجي على صعيد البحر الأبيض المتوسط بعد تركيا. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : محمد انديشي، الوضعية الراهنة للقطاع الغابوي بالمغرب : التشخيص والتحديات المطروحة، مداخلة في أشغال اليوم الدراسي الذي نظمته فرق الأغلبية بمجلس النواب، بمقر مجلس النواب، يوم 16 أبريل 2014، تحت عنوان :"إشكاليات تطور القطاع الغابوي: الواقع، الحلول والآفاق"، 2014، ص 26.

(2) عبد السلام العوني، الإطار القانوني للقطاع الغابوي : المحتوى والتطبيق، مداخلة في أشغال اليوم الدراسي الذي نظمته فرق الأغلبية بمجلس النواب، بمقر مجلس النواب، يوم 16 أبريل 2014، تحت عنوان : "إشكاليات تطور القطاع الغابوي : الواقع، الحلول والآفاق"، 2014، ص 47.

بالإضافة إلى تشريعات أخرى التي تجعل منه أحد العناصر الأساسية للتنوع البيولوجي وموردا ماليا واقتصاديا داعما للتنمية المحلية، خاصة معيشة العديد من سكان العالم القروي بالمغرب ترتبط بما يوفره لهم القطاع الغابوي من منتوجات غابوية متنوعة، إلا أن عملية استغلاله وتدبيره في الوقت الراهن لا ترقى إلى المستوى المطلوب لتنميته وجعله مساهما في إنجاح المشاريع الاستثمارية للجماعات الترابية. ويرجع ذلك إلى كثرة المشاكل والتحديات التي تواجهه حيث أنها لا تتعلق فقط بتلك التي أفرزتها الممارسة العملية المرتبطة بالأنشطة المرتبطة بالصناعات التي تعتمد على الخشب وما يصاحبها من استغلال مفرط من طرف المقاولين في هذا الميدان، والزحف الإسمنتي المرتبط بالتوسع العمراني، فضلا عن الرعي الجائر واجتثاث أشجار الغابات من أجل الحصول على حطب التدفئة لاسيما في المناطق الباردة...الخ، وإنما أيضا تلك المرتبطة بالجوانب القانونية والمالية والمؤسساتية والتنظيمية[1].

ومع الأهمية التي يمثلها الملك الغابوي في الحياة الاقتصادية للجماعات القروية، لتوفيره لمجموعة من المنتوجات والخدمات التجارية وغير التجارية التي تساهم في بشكل مباشر وغير مباشر في تنمية الاقتصاد المحلي، باعتبارها آلية تمويلية تمكن المجالس القروية المنتخبة من مداخيل مهمة يتم جنيها عن طريق الاستغلال المباشر لثروات الغابة نتيجة ممارسة الساكنة القروية لحقوق الانتفاع (الخشب، حطب التدفئة والرعي)، وأيضا من خلال المساهمة الفعالة للمنتوجات الغابوية في ميزانية الجماعات القروية، كما توفر الغابات كميات كبيرة من خشب النشارة والصناعة ووحدات علفية تمكن من سد حاجيات القطيع الوطني... في حين تظل الغابات من

(1) ترتبط مختلف الإشكاليات التي تعترض تنمية الملك الغابوي بالمغرب بمختلف المشاكل القانونية بقدم التشريع الغابوي واتسامه بالطابع الاستعماري، وتشتت التشريع الغابوي، ومحدودية تطبيق التشريع الغابوي، وضعف الجزاءات المقررة في التشريع الغابوي، وضعف بنيات التنفيذ اللازمة لتطبيق مقتضيات التشريع الغابوي. إضافة إلى الصعوبات ذات الطابع المالي المتمثلة في ضعف المداخيل الغابوية وصعوبة تطبيق إجبارية النفقات الغابوية، ثم المشاكل المؤسساتية التنظيمية خاصة على مستوى محدودية تدخل الجهاز الإداري المكلف بتدبير الملك الغابوي فيما يتعلق بالموارد البشرية، والتجهيزات الأساسية، وكذا مراقبة وتتبع عمليات تسيير الملك الغابوي. إضافة إلى غياب التواصل مع السكان المنتفعين وآثاره على وضعية الموارد الغابوية حيث يتعلق الأمر بغياب التواصل وتمثيلية الساكنة في عملية التحديد الإداري والتعامل الجائر للسكان مع الموارد الغابوية.للمزيد من التفصيل يراجع في هذا الشأن :صالح العمراني، الملك الغابوي بين النص القانوني والإكراهات الواقعية، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2016، ص 104.

الناحية الاجتماعية مجالا حيويا لتوفير فرص الشغل لفائدة الساكنة القروية وتحسين إطار عيشها، من خلال هيكلة المنتفعين وذوي الحقوق والمستفيدين من الجمعيات (الرعوية والقنص والصيد) والتعاونيات والتجمعات ذات النفع الاقتصادي، ناهيك عن كونها مكانا للراحة والاستجمام أو النزهة وخاصة تلك المتواجدة بجوار المدن.إلى جانب ذلك، تساهم الغابات بيئيا في الحد من انجراف التربة بالأحواض المائية والحد من توحل السدود والمحافظة على الأراضي الرعوية والفلاحية وتطعيم الفرشة المائية والعيون والأنهار[1].

أولا- سلطات المجالس القروية في تدبير الملك الغابوي :

وعيا منه بالدور الكبير الذي تلعبه الثروات الغابوية في الاقتصاد القروي، عمل المشرع المغربي على إعادة توزيع الموارد بين الدولة والجماعات الترابية، حيث سعى إلى إيجاد تنظيم جديد لاستغلال الملك الغابوي من خلال ظهير 20 شتنبر 1976[2]، بموجبه تم مد الجماعات المذكورة بمنتوج الغابة ليشكل أحد مواردها الهامة قصد تجاوز الاختناق الذي تعرفه في الميدان المالي، وهو المعطى الذي يسمح للمجالس الجماعية بممارسة مجموعة من السلطات التسييرية في الميدان الغابوي، خاصة عندما يتداول في القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالضبط تحديد شروط المحافظة على الملك الغابوي في حدود الاختصاصات المخولة له بموجب القانون[3].

وفي ظل ذلك، يفصل المجلس الجماعي بمقرراته في القضايا الآتية فيما يخص الملك الغابوي الداخل في حدود الجماعة وفقا للكيفيات المحددة في التشريع المعمول به والمتعلقة بالمحافظة على الغابات واستغلالها وللكيفيات المتعلقة بتسيير المجالس الجماعية[4] :

- الطلبات المتعلقة بالاحتلال المؤقت للملك الغابوي ولاسيما الرامية منها إلى استغلال المقاطع؛

(1) محمد انديشي، الوضعية الراهنة للقطاع الغابوي بالمغرب : التشخيص والتحديات المطروحة، مرجع سابق، ص 28.

(2) ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.76.350 بتاريخ 25 رمضان 1396 (20 شتنبر 1976) المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي، الجريدة الرسمية عدد 3334، 22 شتنبر 1976، ص 2915.

(3) المادة 92 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(4) الفصل 10 من الظهير المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي.

- الطلبات المتعلقة بإيجار حق الصيد البري والمائي؛
- الطلبات المقدمة من طرف المستعملين والمتعلقة بقطع وجمع الحطب أو خشب البناء أو الشوك أو العشب أو الأغصان والطلبات المتعلقة باستخراج مواد البناء لحاجات المستعملين وقطف النباتات ذات الصبغة الصناعية أو الصيدلية؛
- تنظيم الرعي بين المستعملين في الغابة واستغلال المراعي الجبلية والمدخرات العلفية.

كما يحدد المجلس بمقرراته البرامج الخاصة بقطع الأخشاب وتفويت المحصولات الغابوية في نطاق الحدود ووفقا للمقتضيات التي يقررها وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي[1]. ويكون رئيس المجلس الجماعي المقصود عضوا بحكم القانون في مكتب السمسرة خلال جلسات السمسرة المتعلقة بإنجاز هذه البرامج ويمكنه أن يفوض في هذه السلطة إلى أحد المستشارين الجماعيين[2].

مع الإشارة إلى أن مقررات المجلس المتعلقة بالميادين المشار إليها في أعلاه لا تكون قابلة للتنفيذ حسب الكيفيات المشتركة المقررة بخصوص تنفيذ مقررات المجالس الجماعية بالتشريع المتعلق بالتنظيم الجماعي إلا بعد تأشيرة وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي الذي نرسل إليه هذه المقررات من طرف عامل الإقليم المختص مشفوعة برأيه المدعم بأسباب في ظرف العشرة أيام الموالية لتاريخ تسلمها ويوجه العامل إعلاما بهذا الإرسال إلى رئيس المجلس الجماعي المعني بالأمر. ويعتبر مقرر المجلس الجماعي مؤشرا عليه إذا لم تمنح تأشيرة وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي عند انصرام أجل ستين يوما يبتدئ من تاريخ إرسال المقرر من طرف العامل. بحيث يجب أن يكون رفض التأشيرة مدعما بأسباب[3].

ثانيا- إجبارية تطبيق نفقات صيانة الغابة :

إذا كانت النفقات الإجبارية تحيل في مفهومها العام والمتداول على مجموع النفقات المخصصة للنشاط العادي والطبيعي للجماعات القروية، والتي تسمح

(1) الفصل 11 من الظهير المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي.
(2) الفصل 13 من الظهير المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي.
(3) الفصل 12 من الظهير المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي.

بتسيير مختلف نشاطاتها والتطبيق اللائق للمهام الخاصة بها، باعتبارها نفقات استهلاكية ضرورية لحياة الجماعة، فإنها تختلف عن النفقات الإجبارية الخاصة بحماية الغابة والمحافظة على المحيط البيئي، لكونها جزء من مداخيل الغابة توظف لتغطية نفقات تهيئتها وتحسينها وتشجيرها. لذلك أضفى المشرع المغربي، من خلال الظهير المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في الاقتصاد الغابوي، على بعض النفقات صبغة الإجبارية وحمل الجماعات المستفيدة من الموارد الغابوية عبء تأديتها، حيث يتعلق الأمر بـ[1] :

- تشجير الأراضي الجماعية؛
- تحسين الغابات والمراعي؛
- التهيئة وغرس الأشجار المثمرة؛
- التنقيب عن العيون أو تهيئة نقط الماء؛
- تهيئة المخابئ الجماعية أو المسالك؛
- إحداث المساحات الخضراء وحماية المناظر الطبيعية.

وتعتبر النفقات المذكورة أعلاه، إجبارية بالنسبة للجماعات المستفيدة من الموارد الغابوية في حدودها الترابية[2]، حيث حدد المشرع نسبتها على الأقل في 20% من الأملاك الغابوية، وأعطى صلاحية زيادة نسبتها إلى عامل الإقليم. أي أن المداخيل الغابوية التي تستفيد منها الجماعات يعين جزء منها لحماية الغابة لتمويل حمايتها تمويلا ذاتيا، والطابع الإجباري لنفقات حمايتها كأنه استقطاع لجزء من مداخيلها كي لا تستهلك النفقات التسييرية كل مداخيل الغابة لضعف المداخيل الأخرى للجماعات القروية. إذن فإجبارية النفقات المتعلقة بحماية الغابة وإعادة التشجير لا يمكن موازاتها مع النفقات الإجبارية التقليدية على مستوى تأثيرها على الاستقلال المالي المحلي واللامركزية الترابية ولو كانت هذه النفقات الأخيرة، نظرا لطبيعتها،

---

(1) الفصل 15 من الظهير المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي.
(2) الفصل 14 من الظهير المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي.

تعتبر ضرورية، بمعنى أن إجباريتها من طرف المشرع ما هو إلا تأكيد لعمل يجب أن يقوم به المجلس الجماعي القروي نفسه(1).

وعلى الرغم من أن الدور التمويلي للأملاك الغابوية في عموميته يظل محدودا ولا يساير المتطلبات المالية المتعلقة بالميزانيات القروية المخصصة لتنمية هذه الأملاك والمحافظة عليها(2). إلا أن ذلك يقتضي الابتعاد عن النظرة المالية الضيقة، والتعامل

---

(1) إن تخصيص منتوج الملك الغابوي كمورد مالي لميزانيات الجماعات القروية وإن كان يعتبر في حد ذاته عملية إيجابية بالنسبة لتوزيع الموارد بين الدولة والجماعات الترابية، إلا أن الطريقة التي يتم بها هذا التوزيع وعلاقة ذلك بتدبير الملك الغابوي للجماعات المعنية تبقى مسألة سلبية يجب إعادة النظر فيها، بغية إصلاح التفاوت المالي الذي تعيشه هذه الأخيرة بفعل التوزيع الجغرافي الذي لم يأخذ بعين الاعتبار الوضعية المالية لكل جماعة في عملية التقسيم. فتوزيع الثروات الغابوية بين الجماعات وإن كان غير عادل، إلا أن نتائجه السلبية في الوقت الراهن حد من خطورتها نسبيا تدخل المشرع المغربي سابقا من خلال ظهير 20 شتنبر 1976 المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي، الذي عمل بموجبه على إعادة توزيع الموارد المالية بين الدولة والجماعات القروية، وسعى في ذات الوقت إلى إيجاد تنظيم جديد لاستغلال الملك الغابوي من ضمن مراميه مد هذه الجماعات بمنتوج الغابة لتجاوز الاختناق المالي الذي تشهده، ويدخل هذا التوجه في إطار عام غايته منح كل جماعة حق الاستغلال والاستفادة من خصوصيات مواردها الطبيعية. للمزيد من التفصيل يراجع هنا عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 98.

(2) مما لا شك فيه أن أغلب الجماعات الترابية تعاني من ضعف مواردها المالية والجبائية، إذ لا يغطي مدخول أملاكها الخاصة نفقاتها، لكونها تعاني اختناقا ماليا فاحشا لا تستطيع معه خلق الاحتياطات العقارية اللازمة لتنمية أملاكها. ويرجع ذلك بالأساس إلى قيام كل جماعة بدورها بشكل فردي في ظل وجود التفاوتات الملحوظة بين الجماعات الحضرية والقروية، والجماعات الحضرية فيما بينها، بحيث أن هناك جماعات غنية خاصة تلك التي تعتمد على الصناعة، وأخرى يصعب عليها أن تحقق فائضا على مستوى ميزانية التسيير، الشيء الذي ينتج عنه غياب الطابع الجماعي والتعاوني للجماعات في سبيل النهوض بأوضاع الملك الغابوي خدمة للتنمية المحلية، عن طريق تسخير الإمكانيات المشتركة لإنجاز الخدمات التي تروم صيانة الموروث الغابوي، والتي لا يمكن بتاتا تحقيقها بعمل الجماعة الواحدة. ويتجلى ذلك من خلال التفاوت في مداخيل الملك الغابوي التي تستفيد منها ميزانيات الجماعات القروية، فإذا كانت هناك جماعات قروية تتوفر على أملاك غابوية شاسعة من شأنها المساهمة بنسب كبيرة في مداخيلها، كما هو الحال بالنسبة للجماعات القروية الموجودة بإقليمي إفران والقنيطرة التي تزداد نفقاتها سنة بعد أخرى بنسب تغطية تتجاوز في كثير من الحالات 90 %، فإن هناك جماعات أخرى تبقى مداخيل أملاكها الغابوية عادية بنسب تغطية متوسطة، بل الأكثر من ذلك هناك جماعات عديدة تكاد تكون مساهمة الغابات في مداخيلها تكون منعدمة لضعف مساحاتها الغابوية أو لعدم التوفر عليها، الشيء الذي يدفع هذه الأخيرة إلى الاعتماد بالدرجة الأولى على المساعدات لتغطية عجزها من خلال إعانات الدولة والقروض والهبات... وهو ما ينطبق على الجماعات القروية الموجودة بإقليمي تاونات وورززات. بل إن تباين مساحة الأملاك الغابوية التابعة للجماعات -الذي يعد سببا في تعاظم الفوارق المالية بينها- =

مع الملك الغابوي كمورد تمويلي ذو بعد تنموي اقتصاديا واجتماعيا في إطار بيئي هادف ومتوازن يخدم السياسة الغابوية في شموليتها. لأن الغابة باعتبارها رصيدا مهما لعدد وافر من الساكنة القروية التي إذا ما استغلت بكيفية عقلانية ومنظمة، تدر ولا شك على ميزانيات الجماعات القروية أرباحا ومدخولا ماليا مهما يساهم في تحقيق تنمية مستديمة للمجال الغابوي يفرض الاهتمام بعدة معطيات لها ارتباط بالمحيط الغابوي وإدماجها في إستراتيجية شمولية ترتكز على ثلاث محاور رئيسية، وهي تدبير التراث الغابوي وتنمية المناطق الغابوي المجاورة للغابات وإتباع أسلوب المشاركة والتشارك مع جميع الفاعلين والمتدخلين في القطاع الغابوي بما فيهم السكان ذوي حقوق الانتفاع...الخ[1].

الفرع الثاني

الإيرادات الاستثنائية

تحيل الموارد الخارجية أو الاستثنائية على مجموع الموارد التي يكون وعاؤها خارج النطاق الجغرافي للجماعات الترابية، وهي موارد لا يتعارض إقرارها من حيث المبدأ مع ضرورة دعم الموارد الذاتية للميزانية المحلية. وبمعنى آخر فإن الموارد الخارجية هي في العرف المالي الحديث ضرورة مالية يختلف حجمها وأهميتها وتأثيرها باختلاف نظم التمويل المحلي المقارن، لأن الجماعات الترابية لا تعتمد فقط على مواردها الذاتية لكي تمول مشروعاتها التنموية، بل تلجأ إلى الإمدادات والمساعدات العمومية التي تظل في غالب الأحيان محفوفة بالمخاطر التي من شأنها أن تؤثر على الاستقلال المالي للجماعات الترابية، لأن الدولة لا تنمح هذه الإمدادات إلا وفق شروط معينة أو لتمويل مشاريع محدد مسبقا (المطلب الأول)، أو تلجأ إلى عقد القروض لتمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية الجماعية، وإن كان ذلك إيجابيا خلال فترة التمويل،

= لا يقف عند حد التفاوت الحاصل بين جماعات تنتمي لمديريات مختلفة للمياه والغابات ومحاربة التصحر سواء كانت جهوية أو إقليمية، وإنما يتعدى ذلك ليظهر على مستوى جماعات تنتمي لمديرية جهوية أو إقليمية واحدة. للمزيد من التفصيل يراجع هنا : صالح العمراني، الملك الغابوي بين النص القانوني والإكراهات الواقعية، مرجع سابق، ص 116.

(1) صالح العمراني، الملك الغابوي بين النص القانوني والإكراهات الواقعية، مرجع سابق، ص 119.

غير أنه يعتبر في مقابل ذلك عاملا سلبيا في المستقبل خصوصا خلال تسديد أقساط القروض الممنوحة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الإمدادات العمومية

تعتبر الإمدادات العمومية أحد عناصر الارتباط بين مالية الدولة والمالية المحلية، لأنه لا يمكن للجماعات الترابية بكل مستوياتها، ومهما سعت إلى ذلك أن تعيش في معزل عن السلطة المركزية التي تلك سلطة التشريع والسلطة المالية، وهما سلطتان أساسيتان تستأثر بهما، إيجابا وسلبا، على المجالس المنتخبة[1]، إذ تحدد بواسطة سلطة التشريع اختصاصاتها الترابية وتوزع بواسطة السلطة المالية الأموال العمومية عليها في إطار ما يسمى بالإمدادات العمومية، التي يمكن اختصارها في كل إعانة مالية تنحها الدولة إلى الجماعات الترابية سواء من قبل الدولة أو جماعة ترابية أخرى من أجل تحقيق التوازن في ميزانية التسيير ومن أجل تحقيق التجهيز، وبالتالي فإنها تغطي بنسب مهمة العجز التي تعرفه الميزانيات المحلية عامة، وبدرجة أكبر ميزانيات بعض الجماعات القروية والحضرية ذات الموارد المحدودة، كما تشكل أداة لتحقيق التوازن المالي في ميزانيات الجماعات وتحقيق قدر من التضامن الأفقي والعمومي بينهما. إذ تغطي الإمدادات العمومية أنواعا مختلفة الإعانات سواء من حيث طبيعتها أو موضوعها، لكننا سوف نقتصر على أهمها المتمثلة في الإعانات أو المساعدات العمومية (الفقرة الأولى)، الإمدادات العمومية الأخرى كتلك المحولة من الضرائب الوطنية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

الإعانات أو المساعدات العمومية

يدخل ضمن الموارد المالية الاستثنائية الإعانات والمساعدات والمنح التي تقدمها الدولة لتمكين الجماعات الترابية من أجل تحقيق التوازن على صعيد ميزانيتها أو لتمويل بعض المشاريع التجهيزية، لذلك فإن الإعانات والمساعدات المالية تبقى

(1) محمد السنوسي معنى، مالية الجماعات المحلية بالمغرب : التنظيم المالي المحلي، دار النشر المحلية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1993، ص 24.

خارجة عن إرادة المجالس المنتخبة، وبالتالي فإنها تخضع إلى إرادة الدولة التي تتولى توزيعها بناء على مقاييس واعتبارات بوضعية الجماعات الترابية وحاجياتها المالية. ويمكن حصر مفهوم الإعانة أو المساعدة أو الإمداد المالي في كل المبالغ المالية التي تقدمها الدولة للجماعة بصفة معونة قصد تغطية العجز الحاصل في ميزانيتها[1]. لكون أغلب الدول تعمل على تقديم مساعدات من هذا النوع لوحداتها الترابية حتى تتمكن من تقديم خدماتها للسكان تكون في المستوى المطلوب، لأن الهدف العام من الإمدادات أو الإعانات هو تمكين المجالس المنتخبة ذات الموارد المالية الضعيفة من موازنة إيراداتها مع نفقاتها. وبمعنى آخر أن الإعانات أو الإمدادات العمومية ترتبط بمجموع المبالغ التي تقدمها الدولة من خزينتها العامة كمساهمة منها في ميزانيات المجالس الترابية، أو هي المساعدات المالية التي تقدمها الدولة على شكل مبالغ مالية إلى الجماعات الترابية بهدف تغطية العجز الحاصل في ميزانياتها، وتختلف الدول في ما بينها حول الهدف من الإعانات تبعا لاختلاف فلسفاتها وإمكانياتها[2].

(1) إن الهدف العام المتوخى من وراء تقديم الإعانات المالية هو منح المساعدات للجماعات الترابية قصد الوصول بمستوى الأداء في الخدمات والأشغال التي تؤديها إلى السكان إلى الحد الأدنى المطلوب، وهذا يعود بالضرورة إلى التباين والتفاوت بين الجماعات على صعيد الموارد والإمكانيات المالية، الأمر الذي ينتج عنه هو أن الجماعات الميسورة يمكنها أن تلبي رغبات جميع سكانها، في حين يطرح العكس لدى الجماعات الفقيرة. لذا فالإعانات المالية الجماعية قد تساعد على ضمان الحد الأدنى من الخدمات لدى هذه الجماعات، وبالتالي التقليص من التفاوت بين الجماعات الغنية والجماعات الفقيرة. إضافة إلى ذلك نجد أهداف أخرى، لا تقل أهمية عن سابقها، يقصد بها تشجيع المجالس المنتخبة على تحسين الخدمات والوصول إلى أعلى مستوى، كما قد يقصد بها تمكين الجماعات الترابية ذات الموارد المالية المحدودة من موازنة إيراداتها مع نفقاتها، لكونها توفر بعض المداخيل للجماعات القروية التي تعاني من العجز المالي في ميزانياتها الناتج عن ضعف مواردها المالية، لذا فإن الإمدادات والمساعدات التي تتلقاها المجالس الجماعية القروية من قبل السلطة المركزية تبقى هي المورد الرئيسي بالنسبة لها من جهة. لكنه في مقابل يعرف نظام الإعانات أو المساعدات العمومية العديد السلبيات التي تجعل مصير الجماعات الترابية مرهون من الناحية المالية بيد الدولة، وبالتالي فإن حجم واستفادة المجالس الترابية المنتخبة من هذه المساعدات سيتأثر سلبا وإيجابا بالحالة العامة لاقتصاد الدولة وبوضعيتها المالية. ثم إن الإعانات والمساعدات الحكومية كثيرا ما تتضمن شروطا تقيد حرية واستقلال الجماعات الترابية، حيث وفي غالب الأحوال ما تؤدي إلى خضوعها لرقابة صارمة من طرف السلطات المركزية تفرغ الاستقلال المالي للجماعات الترابية من مدلوله الإيجابي. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 83.

(2) محمد عالي أديبا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب : نحو مقاربة أكثر واقعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 29، 2001، ص 141.

وإذا كانت الإمدادات أو الإعانات العمومية مساعدات مالية تقدمها الدولة لفائدة الجماعات الترابية، بهدف مواجهة الخصاص والضعف المالي الذي قد تعاني منه، ثم تحقيق أهداف التنمية المحلية من خلال تمويل المشاريع والتجهيزات الجماعية، فإن هذا النوع من التدخلات المالية يهدف إما إلى تمويل الجزء الأول من ميزانية التسيير (مساعدات التوازن أو التسيير)، أو إلى تمويل الجزء الثاني من ميزانية التجهيز (مساعدات التجهيز).

أولا- مساعدات أو إعانات التسيير :

يطلق على مساعدات التسيير مساعدة الموازنة وتخصص لتغطية التوازن التقديري لميزانيات التسيير الجماعات الترابية التي لحقها عجز مالي نتيجة ضآلة مواردها. إذ ينتج هذا النوع من الإعانات عن وضعية الميزانية الجماعية ولاسيما الحضرية منها التي كانت تمول أساسا من مواردها الأصلية الناتجة عن ضريبة المنتوجات والخدمات إلى غاية 1967 حيث قامت الدولة بإدماج تلك الضريبة ضمن الموارد العامة لميزانية الدولة شريطة أن تمنح هذه الأخيرة مساعدات التوازن لفائدة الجماعات التي تعرف ميزانياتها التسييرية عجزا ماليا. وبالتالي، لذلك حجم المساعدات يحدد بالمبلغ الممنوح من باب المساعدة الذي يطابق الضرر الحاصل بين مداخيل التسيير ومصاريفها، ويكتسي هذا العنصر الأخير صبغة تلقائية لكن القدر الإجمالي المرخص له من طرف الدولة يتغير باعتبار التكاليف المقبولة من لدن سلطات الوصاية وذلك حسب ما تقرره الدولة ضمن البرامج العامة للتسيير، وهو أحد مظاهر الترابط القوي بين مالية الدولة ومالية الجماعات الترابية، وبالتالي التأثير على هامش الاستقلال المالي المحلي[1].

وعليه، تعتبر مساعدات التسيير تقنية مالية لإعانة الجماعات الترابية، هدفها الرئيسي مواجهة النقص الحاصل في الموارد العادية، التي لا تكفي عادة حتى لتغطية نفقات التسيير العادي، أي أنها تسعى لتغطية العجز التقديري لميزانيات التسيير. كما تستهدف مساعدات التسيير التوازن على مستوى أوسع، بالتخفيف من التباين المتواجد بين مختلف الجماعات الترابية التي تتحمل نفس النفقات الإجبارية، رغم تفاوت طاقتها الجبائية وبالتالي إمكانياتها المالية، وبهذا الشكل، فإن الطابع التعويضي

---

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 79.

لمساعدات التسيير يقرب هذه الأخيرة من نظام التوزيع مابين الدولة والجماعات الترابية. وإلى جانب هدفها الرئيسي، توجه هذه الإعانات أيضا للتخفيف من عبء بعض النفقات التسييرية الأخرى التي تتحملها الجماعات الترابية من حين لآخر، كالنفقات المتعلقة بالانتخابات، أو إحصاء المطلوبين للخدمة العسكرية، الحفلات العمومية، ونفقات التنقل، والاستقبالات...الخ التي تبقى نفقاتها جد محدودة.

ثانيا- مساعدات أو إعانات التجهيز :

يقصد بمساعدات أو إعانات التجهيز المبالغ المالية التي تمنحها الدولة للمجالس المنتخبة قصد تمويل تجهيزات تم الاعتراف لها بالطابع الجماعي أي القابلة للتجهيز مثل البنايات لغاية تجارية (أسواق كبرى للجملة، أسواق مغطاة، مذابح وغرف تبريدية...)، وبنايات لغايات إدارية (فنادق المدينة، الدور المحلية، مرآب للسيارات...)، بنايات لغايات ثقافية ودينية (مساجد للصلاة، سياق المقابر...) وبنايات لغايات التعليم (مدارس، إحاطة المدارس بالأسوار...) ثم مراكز ثقافية، حيث تمول هذه التجهيزات إما جزئيا أو كليا بالنسبة للجماعات التي لا تتوفر على اكتفاء ذاتي مالي، أو التي ليس لها إمكانية الاقتراض خصوصا وأن بعض المشاريع التجهيزية تفوق حدود الإمكانيات المالية للجماعات الترابية[1].

كما تعتبر مساعدات أو إعانات التجهيز أداة مالية مهمة تمنحها الدولة للجماعات الترابية قصد تمكينها من مواجهة الأعباء الاستثمارية، وتشجيعها على إنجاز التجهيزات ذات الفائدة المشتركة وطنيا وترابيا، لا سما وأن وظيفة الجماعات لم يعد يقتصر كما كان من قبل على المجال الإداري المحض المتجلي في إنجاز الوثائق الإدارية وتقديم الخدمات ذات الطابع الإداري الصرف، بل إن الأمر تعد ذلك لكي يشمل وضع وإقامة البنيات والبرامج التجهيزية التي من شأنها استقبال الاستثمارات المحلية، وبالتالي توفير الإطار الملائم للممارسة كل نشاط اقتصادي يعود بالنفع العام على الجماعة وسكانها وبالتالي تحقيق التوازن على صعيد وضع التجهيزات ما بين الجماعات.

ونظرا للأهمية التي أصبح يكتسيها التجهيز في حياة الجماعات الترابية على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والثقافي، فإن الممارسة الجماعية قد اتسمت في هذا

---

(1) محمد السنوسي معنى، مالية الجماعات المحلية بالمغرب : التنظيم المالي المحلي، مرجع سابق، ص 209.

المجال بعدة خصوصيات ترتبط بجزء مهم منها بحصة المساعدات المالية المقدمة من قبل الدولة لفائدة المجالس المنتخبة، خصوصا وأن أغلبية الجماعات القروية وبعض الجماعات الحضرية تشكو من ضعف في مواردها الذاتية ولا تعرف فائضا ماليا على صعيد ميزانيتها، حيث تعيش العجز المالي الناتج عن استحواذ نفقات التسيير على أهم بنود الميزانية. وحتى، وإن عرفت فائضا ماليا، فإنه غالبا ما يبرمج في شراء بعض الأدوات والتجهيزات الثانوية والتي غالبا ما تستهلك بعد فترة زمنية وجيزة، لذا تبقى القروض وإعانات التجهيز هي المصدر الرئيسي لتمويل التجهيزات، مع الإشارة إلى أن مساعدات التجهيز لإنجاز نفقات ذات تخصيص محدد بخلاف مساعدات التسيير أو التوازن ذات التخصيص العام.

وإذا كانت مساعدات أو إعانات التجهيز تخصص لتمويل برامج أشغال التجهيز المقترحة من طرف الجماعات، فإنه يتم توزيعها تبعا لمقاييس تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من العوامل، فهي من جهة، ذات الطبيعة التقنية التي يدخل من ضمنها القدرة الاستهلاكية للاعتمادات، ومجهود التمويل الترابي، القدرة التقنية لإنجاز المشاريع، استمرارية المشاريع المقدمة. ومن جهة أخرى، هناك عوامل ذات طبيعة عامة، والتي تتلخص في عنصر أساسي يتعلق بالتنمية المنسجمة لمختلف الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات بالمملكة حيث يأخذ بعين الاعتبار الجماعات المحرومة، والجماعات النائية عن المركز، ثم الجماعات الأقل تجهيزا أو تلك التي تتطلب مجهودا خاصا. بالإضافة إلى مساعدات التجهيز الممنوحة من طرف سلطات الوصاية، نجد هناك بعض الوزارات التي تتولى تقديم الإعانات في ميدان التجهيزات هامة في حجمها المالي، وفي تمويلها لبرامج أشغال التجهيز الخاصة بالجماعات[1].

إن الخلاصة الأساسية المؤطرة للإعانات أو المساعدات العمومية التي تقدمها الدولة لتدعيم ميزانيات الجماعات الترابية كأحد الموارد المالية الاستثنائية أو الخارجية، هي الأساس الذي يتم الاعتماد عليه دوما لسد العجز الحاصل على مستوى ميزانيتي التسيير والتجهيز، ذلك أن نسبة هذا الدعم تختلف من جماعة لأخرى حتى أنها تصل في بعض الأحيان إلى نسبة 90 % من تمويل بعض الجماعات القروية. ذلك أن نظام الإعانات أو المساعدات الممنوحة لميزانيات المجالس المنتخبة لا تتفق من حيث

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 81.

طبيعتها أو ذاتيتها مع المبادئ الأصيلة التي يجب أن تميز الموارد المالية الذاتية، لأن هذه الإعانات أولا لا تعتبر موردا ماليا ذاتيا أو أصليا، وإنما هي جزء من الموارد المركزية التي تقدم كتحويلات أو كمساعدات للهيئات الترابية لتحقيق أهداف خاصة، وهي كذلك لا تحقق ذاتية الموارد المالية المحلية. فهي مورد خارجي، والموارد الخارجية تعتبر خروجا تفرضه حالة الضرورة على المبدأ الأصلي.

الفقرة الثانية
الموارد المالية المحولة

تشتمل الموارد المالية المحولة على الإيرادات الجبائية التي يتم الحصول عليها إثر عملية التوزيع الضريبي، وذلك بهدف تحقيق نوع من الموازنة على مستوى الإمكانيات الجبائية للجماعات الترابية، وتقوم هذه العملية على مبدأ تحقيق المقاصة المناسبة من أجل تقليص الفوارق في القدرات المالية بين الوحدات اللاممركزة، وذلك بالتوفيق بين الإمكانيات والحاجيات المالية سواء عن طريق الموازنة الجبائية العمودية والموازنة الجبائية الأفقية.

أولا- التوزيع الجبائي العمودي :

تقوم الموارد المالية المحولة بتحقيق الموازنة الجبائية العمودية التي ترمي إلى تصحيح الفوارق بين الجماعات الترابية عن طريق الإمدادات التي ترصدها الدولة، بشكل متفاوت، لهذه الجماعات، وذلك حسب معايير تأخذ بعين الاعتبار الموارد والتحملات والإكراهات الخاصة بكل جماعة. لكون التوزيع الضريبي العمودي قد أثبت فعاليته في الأنظمة الجبائية المقارنة، حيث تهيمن الموازنة الجبائية العمودية بفرنسا من خلال المخصصات الإجمالية للتمويل. في حين نجد في بألمانيا آلية اقتسام منتوج الضريبة على القيمة المضافة، تدخل في ذات الخانة، والتي تقوم على منح إمداد مسبق للجهات التي يقل معدل مواردها الجبائية لكل فرد عن المعدل الوطني. لكنه في المغرب نجد توزيع المداخيل الجبائية المتقاسمة، وخاصة منها ما يتعلق بالضريبة على القيمة المضافة، يخضع لمعايير مختلفة محددة ترتبط في الغالب بحاجيات التمويل[1].

---

(1) لباخ طارق، قراءة في نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 3، 2013، ص 149.

1 - منتوج الضريبة على القيمة المضافة :

يشكل إحداث الضريبة على القيمة المضافة في أبريل 1986 (محل الضريبة على المنتجات والضريبة على الخدمات)[1]، محطة أساسية ضمن تحقيق الأهداف التي وضعها القانون الإطار رقم 3.83 المتعلق بالإصلاح الضريبي والصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.83.38[2]، لتدعيم جبايات الدولة حيث تستفيد الميزانية العامة للدولة من 70 % من منتوجها من جهة، ومن جهة ثانية من أجل تحسين وضمان استقرار وانتظام المساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات الترابية قررت الدولة أن تحول لهذه الأخيرة حصة ثابتة تقدر بنسبة 30 % من عائدها السنوي التي يتم توزيعها على الجماعات الترابية المعنية بناء على ثلاثة أجزاء[3].

(1) قبل إحداث الضريبة على القيمة المضافة سنة 1986، كان تضريب الاستهلاك يتم بواسطة نظام مزدوج (ضريبة على المنتجات والضريبة على الخدمات) وتراكمي (إمكانية الخصم مقتصرة على المنتجات دون الخدمات) وذي نطاق تطبيق ضيق (عدم تضريب التجارة) ومتعدد الأسعار (11 سعرا). وقد مكنت الضريبة على القيمة المضافة من دمج الضريبتين المذكورتين في ضريبة واحدة وتعميم الحق في الخصم وإدراج الأنشطة التجارية وتبسيط الأسعار بتقليص عددها إلى أربعة. وتطبق الضريبة على القيمة المضافة على الأنشطة الصناعية والتجارية والحرفية والمهن الحرة وتقديم الخدمات، وذلك سواء بالداخل أو عند الاستيراد. وتظل الفلاحة القطاع الوحيد المستثنى من نطاق تطبيق هذه الضريبة. ولا تطبق الضريبة على عمليات تصدير المنتجات والخدمات، حيث تتم الاستفادة من استرداد مبلغ الضريبة على القيمة المضافة التي كان قد تم أداؤها، بالإضافة إلى إمكانية اقتناء تجهيزات موجهة للتصدير مع تعليق تطبيق الضريبة على القيمة المضافة. وقد تم التنصيص على مجموعة من الإعفاءات دون الحق في الخصم خصوصا لفائدة المنتجات التي تستهلك على نطاق واسع (الخبز والحليب واللحوم والسمك) أو مع الحق في الخصم مع مراعاة الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية (تجهيزات الاستثمار والسفن ومعدات الصيد البحري والأسمدة والمعدات الفلاحية والسكن الاجتماعي). فالضريبة على القيمة المضافة المؤداة على أساس عناصر ثمن عملية ما، يتم خصمها من المنتوج المحصل من برسم هذه الضريبة من خلال الفوترة بمناسبة عملية البيع أو تقديم الخدمة، وإذا وجدت المقاولة نفسها مدينة وجب عليها الأداء، أما إذا كانت دائنة فإنها تقوم بترحيل المبلغ في انتظار عملية قادمة. وفي مجال الضريبة على القيمة المضافة يطبق سعر عادي محدد في 20 %، وسعر 14 % (النقل والكهرباء) و10 % (عمليات الإيواء والإطعام والمنتجات النفطية والعمليات البنكية)، و7 % (الأدوات المدرسية والماء الصالح للشرب والمنتجات الصيدلية والسكر). ويتأتى ما يقارب 80 % من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة من السعر العادي.

(2) الجريدة الرسمية عدد 3731 الصادر بتاريخ 2 ماي 1984.

(3) دورية وزارة الداخلية رقم 49 الصادرة بتاريخ في فاتح يناير 1996 المتعلقة بتوزيع عائد الضريبة على القيمة المضافة بين الجماعات المحلية.

1 - 1 - توزيع الجزء الأول :

يمثل هذا الجزء 80 % من العائد السنوي من الضريبة على القيمة المضافة، ويوزع بين الجماعات الترابية من خلال 20 % لفائدة العمالات والأقاليم، و28 % لفائدة الجماعات القروية، و32 % لفائدة الجماعات الحضرية[1].

1 - 1 - 1 - المنحة المرصودة لميزانيات العمالات والأقاليم :

تتكون المنحة المرصودة لميزانيات العمالات والأقاليم من حصة تعادل مجموع رواتب وأجور الموظفين، وحصة جزافية دنيا تمنح بشكل متساو بين العمالات والأقاليم، وحصة تحسب استنادا إلى عدد السكان القانونيين لكل عمالة أو إقليم، ويؤخذ بعين الاعتبار في حسابها عدد من السكان القانونيين لا يقل عن 200.000 نسمة كحد أدنى، ثم حصة تحسب استنادا إلى مساحة كل عمالة أو إقليم، وتؤخذ بعين الاعتبار في حسابها مساحة دنيا تبلغ 2.500 مربع كلم ومساحة قصوى تعادل ضعف معدل مساحات العمالات والأقاليم.

1 - 1 - 2 - الحصة المخصصة للجماعات الحضرية والقروية :

يقوم توزيع الحصة المخصصة للجماعات الحضرية والقروية على مجموعة من المعايير المختلفة والمرتبطة في الغالب بحاجيات التمويل، حيث يحتل كل معيار ضمن الحصة الإجمالية أهمية خاصة، إذ يعبر الإمداد الجزافي على حد أدنى من الإمدادات، ويهدف إلى تأمين نفقات تسيير الجماعات، بينما يهدف الإمداد المسمى الإمكانيات الجبائية إلى تقليص الفوارق الجبائية بين الجماعات، ويهدف الإمداد الخاص بتنمية الموارد الذاتي إلى تشجيع الجماعات التي تبذل مجهودات في مجال تحسين مستوى استقلالها الجبائي.

(1) إذا كانت الحصة المرصودة للجماعات الترابية من منتوج الضريبة على القيمة المضافة تخصص بشكل صريح وحصري للعمالات أو الأقاليم والجماعات، فإن الجهات تستفيد من منحة خصوصية لأجل التجهيز.

الجدول رقم (01) : تصنيف الحصة المخصصة للجماعات من الضريبة على القيمة المضافة

[illegible]	[illegible]	الجماعات القروية
الحصة الجزافية	% 15	% 30
الإمكانيات الجبائية	% 70	% 60
المجهود الجبائي	% 15	% 10
المجموع	% 100	% 100

المصدر : الفصل 10 من دورية وزارة الداخلية رقم 49 الصادرة بتاريخ في فاتح يناير 1996 المتعلقة بتوزيع عائد الضريبة على القيمة المضافة بين الجماعات المحلية.

وتوزع الحصة الجزافية بصرف النظر عن الحجم الديموغرافي للجماعات أو ثروتها الجبائية. أما بالنسبة لحصة الإمكانيات الجبائية، فتعطى للجماعات التي تتوفر على ثروة جبائية تقل عن 125 % من معدل كل فئة من فئات الجماعات المعنية (الهدف) بالنسبة لبعض الضرائب والرسوم التي تحسب من خلال نسبتها إلى عدد السكان القانونيين، وذلك في حدود عدد يساوي، كحد أقصى 2.5 مرات معدل سكان الجماعات. وتحسب هذه الحصة بناء على إصدارات الأوامر بالمداخيل المنجزة خلال السنوات الماضية في ما يخص رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية والرسم المهني بالنسبة للجماعات الحضرية. ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية والرسم المهني، ونصف منتوج العائدات الغابوية ومنتوج الواجبات الخاصة بالأسواق الأسبوعية بالنسبة للجماعات القروية. وفي ما يتعلق بحصة تنمية الموارد الذاتية التي تحدد بناء على المداخيل المحصلة نسبة إلى عدد السكان، فتمنح للجماعات التي تبذل مجهودات لتحصيل مواردها الذاتية تفوق 65 % من المعدل لكل نسمة في كل فئة من فئات الجماعات المعنية. وتقسم هذه الحصة إلى شطرين متساويين هما : شطر يوزع بشكل يتناسب مع حجم تحصيل الموارد، وشطر يوزع حسب نسبة الموارد المحصلة لكل نسمة.

1 - 2 - توزيع الجزء الثاني :

يخصص هذا الجزء، الذي يمثل 5 % من المنتوج السنوي للضريبة على القيمة المضافة، لتحمل النفقات المحولة من الدولة إلى الجماعات الترابية، خاصة في مجال

البنايات المدرسية. ويتوزع هذا الجزء بين الجماعات الترابية حسب المحيط الترابي للمشاريع.

1 - 3 - توزيع الجزء الثالث :

يوزع الجزء الثالث من مخصص للنفقات المشتركة يمثل 10 % من منتوج الضريبة على القيمة المضافة ويخصص لتحمل النفقات غير القابلة للتقسيم التي تتكفل بها الجماعات الترابية، لا سيما التجهيزات المشتركة بين الجماعات، والوقاية المدنية، والمساهمة في إنجاز الدراسات المعمارية، وتكوين الأطر الإدارية والتقنية، والمساهمة في تكوين المنتخبين المحليين، والمراقبة، والتفتيش وتدقيق الحسابات، والبحث في مجال المناطق الخضراء، والمساهمة في إنجاز المشاريع في إطار التعاون الدولي، والتجهيز، وتسيير المصالح التي تهم مجموعة من الجماعات الترابية من جهة. ومن جهة أخرى حصة تقويمية تمثل 5% من منتوج الضريبة على القيمة المضافة وتخصص لمساعدة الجماعات الترابية ومواجهة النفقات الظرفية التي تكتسي طابعا استثنائيا أو غير عاد.

وعليه، وبالرغم من الدور الذي تلعبه حصة الضريبة على القيمة المضافة في دعم القدرات التمويلية للجماعات الترابية، ووجود إطار تنظيمي يتوخى إعطاء نوع من العقلنة لعملية توزيع هذه الحصة، غير أن هذا الدعم لم يرق إلى المستوى المطلوب، وظلت مردوديته متواضعة، نظرا لما يترتب عنه من انعكاسات سلبية على المستوى المحلي، فبقدر ما كان عائقا أمام الاستقلال المالي للوحدات الترابية، مما يجعله مجرد إعانة مالية ضعيفة المردودية تخضع لتوجهات السلطة المركزية، مما يمكن القول معه بأن دعم هذه الوحدات يبقى محدودا للغاية، يرتبط بالأساس بدعم ميزانيات تسيير المجالس المنتخبة، وهمل الشق المرتبط بالتجهيز، هذا الأخير الذي يعتبر العامل الحقيقي للتنمية، بحيث تظهر معالمه واضحة للمواطنين، وتجسد لهم مساهمة هذه الحصة على أرض الواقع، ناهيك عن الإكراهات المرتبطة بنظام توزيع هذه الحصة[1].

---

(1) لباخ طارق، قراءة في نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، مرجع سابق، ص 173.

2 - الموارد المالية المحولة الأخرى :

إلى جانب منتوج الضريبة على القيمة المضافة، تشمل الموارد المالية المحولة الأخرى إلى الجماعات الترابية على حصة هذه الأخيرة من منتوج الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والرسم المفروض على عقود التأمين وأموال المساعدات[1]. وبذلك، فقد نص القانون الصادر سنة 1997 المتعلق بتنظيم الجهات على تخصيص 1 % من حصيلة الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل لميزانيات الجهات، وقد تم تكريس هذه الحصة لأول مرة في قانون المالية لسنة 2000. ولتقسيم هذه العوائد، تؤخذ ثلاثة معايير بعين الاعتبار، وهي المعيار الجزافي، ويشكل الجزء الأهم بحيث يمثل 50 %، ثم معيار الساكنة بواقع 37.5 %، وأخير معيار مساحة الجهة بواقع 12.5 %. كما كان تستفيد الجهات من تحويل 13 % من منتوج الرسم على عقود التأمين، مع الإشارة إلى أن هذا المورد الأخير لم يرد في أي بند من بنود الوضعية المختصرة للعمليات المالية للجماعات الترابية التي تعدها الخزينة العامة للمملكة.

وأمام الوضع الجديد الذي انخرط فيه المغرب باعتماد ورش الجهوية المتقدمة، الذي يستوجب الزيادة في الموارد المالية المرصودة للمجالس الجهوية من قبل الدولة بشكل ملموس لكي تتكمن من إنجاز أعمال هامة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. الأمر الذي أصبحت معه الحاجة ملحة إلى ضرورة أن تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة[2]. لذلك أصبحت هذه الأخيرة ملزمة، بموجب قوانين المالية برصد موارد مالية قارة وكافية للجهات لتمكينها من ممارسة المهام الموكولة إليها، ثم بتحويل الموارد المالية المطابقة للاختصاصات المنقولة إلى الجهات[3]. وتفعيلا لتلك المقتضيات ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدريجية، نسبا محددة في 5 % من حصيلة الضريبة على الشركات، و5 % من حصيلة الضريبة على الدخل، ثم 20 %

(1) تتكون الأموال التي يقوم أشخاص معنويون أو ذاتيون بدفعها للمساهمة مع أموال الجماعات الترابية في نفقات تتعلق بالمنفعة العامة، وتخصص هذه الأموال -التي تشمل أيضا عائدات الهبات والوصايا- لإنجاز مشاريع استثمارية.

(2) الفقرة الأولى من المادة 141 من الدستور المغربي الجديد.

(3) المادة 187 من القانون التنظيمي للجهات.

من حصيلة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايير درهم سنة [1]2021.

ثانيا- التوزيع الجبائي الأفقي :

تهدف الموارد المالية المحولة إلى الموازنة الجبائية الأفقية، بهدف التقليص من الفوارق بين الجماعات الترابية باقتطاع جزء من الموارد الجبائية لبعض الجماعات ودفعها إلى الجماعات الأضعف من حيث الإمكانيات. ذلك أن المشرع الألماني مثلا قد أدرج توزيع المنتوج الجبائي للضريبة على الدخل والضريبة على الشركات وفق المصدر الجغرافي للضريبة، ضمن آليات الموازنة الجبائية الأفقية. بينما يتم تطبيق الموازنة الأفقية بفرنسا من خلال تعبئة مجموعة من الصناديق الوطنية كالصندوق الوطني لموازنة حقوق تحويل الملكية بعوض الذي تستفيد منها الأقاليم، والصندوق الوطني لموازنة الموارد الجماعية والمشتركة بين الجماعات، والصندوق الوطني لموازنة المساهمات على القيمة المضافة لمقاولات الأقاليم، والصندوق الوطني للموازنة الخاص بالجهات والجماعة الترابية لكورسيكا. وسيرا على نفس المنوال عمل المشرع الدستوري المغربي على إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي بهدف سد العجز الحاصل في ميادين التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات. إضافة إلى إحداث صندوق للتضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليص من التفاوتات بينها[2].

1 - صندوق التأهيل الاجتماعي :

يرتبط التوزيع الجبائي الأفقي بطبيعة الثقافة السائدة بالمغرب، دولة ومجتمعا، والمتعلقة بثقافة التضامن التي أحدث لها المشرع المغربي جملة من المؤسسات، والتي نجد على رأسها إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي، الذي يشكل قيمة مضافة في ترسيخ ثقافة التضامن الوطني والذي يتجلى في إقرار التضامن بين الجماعات الترابية والتضامن الجهوي على وجه الخصوص في ظل التنوع في الإمكانات والوسائل، التي يلزم معها أن يتم التوحد على مستوى دعم شروط تنمية الدولة الواحدة اقتصاديا

---

(1) المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات.

(2) الفصل 142 من الدستور المغربي الجديد.

واجتماعيا، وهو ما يستدعي استثمار كل جهة لمؤهلاتها على الوجه الأمثل مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب موحد.

1 - 1 - تنظيم صندوق التأهيل الاجتماعي :

يشكل إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي، أحد خلاصات تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، باعتباره آلية لسد العجز في مجالات التنمية البشرية، وتأهيل البنيات التحتية الأساسية والتجهيزات. حيث يهدف هذا التأهيل، الذي تندرج فيه البرامج المعتمدة من قبل القطاعات الوزارية، إلى الإسراع بسد مظاهر العجز الكبرى في الجوانب المرتبطة مباشرة بالتنمية البشرية، والتي تتقاطع بشكل واسع مع مجالات اختصاص الجهات، ويتعلق الأمر بتعميم التزويد بالماء الصالح للشرب، والكهرباء، ومحو مدن الصفيح والسكن غير اللائق. ثم الارتقاء بالجهات، من حيث الصحة والتربية وشبكة الطرق، إلى المعدل الوطني أو إلى مستوى المعايير الوطنية والدولية[1]. وتفاديا لترسيخ منطق الاتكال على برنامج للإعانة الدائمة، وسعيا لتمكين الجهات من معالجة أوجه عجزها بنفسها، فإن هذا التأهيل المقترح يمتد على ولايتين، ويبدو هذا الأفق الزمني قريبا بما يكفي لإنجازه بوثيرة ملائمة ولتعزيز ثقة السكان بالجهوية المتقدمة منذ بداية انطلاقها، كما أنه كاف لتجنب ضغط مالي لا تتحمله موارد الدولة ولتمكين كل من البنيات الجهوية الجديدة من بناء قدراتها الذاتية على الفعل والمواكبة اعتبارا لخصوصياتها[2].

واستجابة لذلك، نصت الفقرة الأولى من الفصل 142 من الدستور المغربي الجديد على أنه : "يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات". وعمل المشرع على تنظيمه بموجب أحكام مقتضيات القانون التنظيمي للجهات، حيث أكد أن الهدف من صندوق التأهيل الاجتماعي المحدث هو سد العجز في

(1) كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية : شرح وتحليل، مرجع سابق، ص 276.

(2) تتراوح المبالغ المالية المقدرة لهذا المجهود بين 128 و215 مليار درهم، وتغذي هذه المبالغ بالتدريج صندوقا للتأهيل الجهوي تندرج أقساطه في القوانين المالية ليتأتى برمجته على عدة سنوات ومتابعته وتقييم نتائجه بشكل لائق، وتتكفل لجنة مختصة بتحديد معايير الانتقاء والتوزيع. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : تقارير موضوعاتية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثاني : الجوانب المؤسساتية، اللجنة الاستشارية للجهوية، 2011، ص 29.

مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، لاسيما في مجالات الماء الصالح للشرب، والكهرباء، السكن غير اللائق، والصحة، والتربية، وشبكة الطرق والمواصلات. بينما يتحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفيات تسييره ومدة العمل به[1]. بينما يعتبر رئيس الحكومة آمر بقبض مداخيل وصرف نفقات صندوق التأهيل الاجتماعي. كما يمكنه أن يعين ولاة الجهات آمرين بالصرف مساعدين بقبض مداخيل هذا الصندوق وصرف نفقاته وفق الإجراءات المقررة في النصوص التنظيمية المتعلقة بالمحاسبة العامة[2]. على أن تحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية[3] :

- معايير الاستفادة من هذا الصندوق؛
- البرامج السنوية والقطاعية للصندوق في مجال التأهيل الاجتماعي؛
- برامج العمل السنوي والبرامج المتعددة السنوات وآليات التشخيص ذات الصلة؛
- كيفيات تتبع وتقييم البرامج وافتحاصها وتحيينها مرحليا.

إن تحقيق الأهداف الموما إليها أعلاه إحداث لجنة تقنية على صعيد كل جهة، يرأسها والي الجهة، حيث تتألف من رئيس مجلس الجهة، وعمال العمالات والأقاليم ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم وممثلي رؤساء مجالس الجماعات بنسبة ممثل لكل 5 جماعات وكذا ممثلي القطاعات الحكومية المعنية ببرامج التأهيل الاجتماعي العاملين بالدائرة الترابية للجهة. حيث تناط بهذه اللجنة المهام الخاصة بتشخيص العجز المسجل داخل الجهة في مجالات الماء الصالح للشرب، والكهرباء، والسكن غير اللائق، والصحة، والتربية، ثم شبكة الطرق والمواصلات. ثم إعداد برامج للتأهيل الاجتماعي تأخذ بعين الاعتبار الأولويات بين القطاعات وداخل كل قطاع[4]. وتجتمع اللجنة التقنية بدعوة من رئيسها مرتين على الأقل في السنة وكلما دعت الضرورة إلى ذلك من جهة. ومن جهة أخرى يعد والي الجهة تقريرا سنويا يرفع إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ويتضمن مختلف مراحل تنفيذ البرامج ثم تقييم

(1) المادة 229 من القانون التنظيمي للجهات.
(2) المادة 230 من القانون التنظيمي للجهات.
(3) المادة 231 من القانون التنظيمي للجهات.
(4) المادة 232 من القانون التنظيمي للجهات.

حصيلة الإنجازات وأخيرا التوصيات التي من شأنها الرفع من مردودية ووثيرة إنجاز المشاريع[1].

1 - 2 - مالية صندوق التأهيل الاجتماعي :

أحدث المشرع المغربي حسابا مرصدا لأمور خصوصية المسمى "صندوق التأهيل الاجتماعي" ابتداء من فاتح يناير 2016[2]، لضبط حسابات العمليات **لمدة 12 سنة** المتعلقة بسد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، ويكون رئيس الحكومة الآمر بقبض موارده وصرف نفقاته[3].

1 - 2 - 1 - في الجانب الدائن :

يتكون الحساب المرصد لأمور خصوصية المسمى "صندوق التأهيل الاجتماعي" في الجانب الدائن أي الموارد من المبالغ المدفوعة من الميزانية العامة، والمبالغ المدفوعة من طرف الجماعات الترابية والمؤسسات والمنشآت العمومية لإنجاز برامج التأهيل الاجتماعي للجهات، والمساهمات المختلفة، ومداخيل مختلفة، والهبات والوصايا.

1 - 2 - 2 - في الجانب الدائن :

يشتمل الحساب المرصد لأمور خصوصية المسمى "صندوق التأهيل الاجتماعي" في الجانب المدين أي النفقات على النفقات المتعلقة بالتزويد بالماء الصالح للشرب، والكهرباء، والنفقات المتعلقة بالقضاء على السكن غير اللائق، والنفقات المتعلقة ببرامج الصحة، والنفقات المتعلقة ببرامج التربية، والنفقات المتعلقة بإنجاز شبكات الطرق والمواصلات، وأخيرا المبالغ المدفوعة إلى الميزانية العامة.

2 - صندوق التضامن بين الجهات :

إذا كان التوزيع التوزيع الجبائي الأفقي يتم بين أشخاص عموميين من نفس الدرجة، فإن تصحيح اللاتوازن بين الجماعات الغنية والفقيرة أو الأقل حظا، يتطلب

(1) المادة 233 من القانون التنظيمي للجهات.

(2) ظهير شريف رقم 1.15.150 صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015) بتنفيذ قانون مالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016، الجريدة الرسمية عدد 6423، صادر بتاريخ 9 ربيع الأول 1437 (21 ديسمبر 2015)، ص 10081.

(3) الفصل 19 من قانون مالية 2016.

إقامة سياسة للتضامن الفعال بين فاعلين الجهويين، وعلى اعتبار أن التضامن الجبائي سيساهم في الحد من التفاوتات والاختلالات الجبائية تم إحداث صندوق التضامن بين الجهات غايته التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليص من التفاوتات بينها.

2 - 1 - تنظيم صندوق التضامن بين الجهات :

يشكل إحداث صندوق التضامن بين الجهات، أحد خلاصات تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، حيث عمل المشرع الدستوري على تضمينها ضمن مقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 142 من الدستور المغربي الجديد التي تنص على أنه : "يحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليص من التفاوتات بينها". وهو إحداث يأتي في إطار تصحيح الإختلالات التي يعرفها الوضع الجهوي اللامتكافئ الذي تسجله بعض جهات المملكة، وهو وضع سيجعل بعض الجهات تستمر في تحمل تكاليف تفوق بكثير المتوسط الوطني، وهذا ينطبق على الجهات الفقيرة، أو المعزولة (الجبلية، أو الجافة أو شبه الجافة) و/ أو ذات الطابع الخاص (من الناحية الجيو-ستراتيجية على سبيل المثال) التي يقتضي توفير خدمات أو إنشاء بنيات تحتية أساسية بها موارد تتجاوز الموارد الموضوعة رهن إشارتها. وهو ما يستوجب إحداث صندوق للتضامن كفيل بتقديم الدعم لهذه الجهات وضمان حد أدنى من العدالة والكرامة على امتداد التراب الوطني لجميع المواطنين أينما كان محل إقامتهم[1].

وينبغي أن يكون هذا الهدف التضامني-من وراء إنشاء هذا الصندوق- موجها بالأساس لفائدة الجهات الأكثر خصاصا، وأن تعطى فيه الأولوية لتوفير الخدمات والبنيات التحتية ذات الطابع الاقتصادي وإن كانت عائداتها متدنية على المدى القصير. وستمكن هذه الآلية بذلك من تعزيز القدرات الاقتصادية للمناطق مع مراعاة الخيارات المحلية الهادفة إلى تثمين الثروات الطبيعية والثقافية والتاريخية الخاصة بها من جهة. كما أن موارد صندوق التضامن ستعتمد بطبيعة الحال على مساهمة عمودية من الدولة لفائدة الجهات المعنية باقتطاع 10% من الموارد الإضافية المخصصة للجهات، لتمثل بذلك الميزانية الأولية، وهو ما يستوجب وضع طرق ومعايير مضبوطة لتوزيع هذه الموارد بين الجهات المستفيدة تفاديا لتحويل

(1) كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية : شرح وتحليل، مرجع سابق، ص 276.

هذا الصندوق إلى صندوق خيري أو للمساعدة الدائمة، يتطلب الأمر ضرورة وضع نظام ديناميكي، بحيث تتماشى طرق تخصيص موارده باستمرار مع تغير الفوارق الجهوية زمنيا من جهة ثانية[1].

واعتبارا لما سلف، عمل جعل المشرع المغربي من خلال مقتضيات القانون التنظيمي للجهات الهدف من صندوق التضامن بين الجهات المحدث بموجب الفصل 142 من الدستور المغربي الجديد، هو ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليص من التفاوتات بين الجهات. إذ وتحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفيات تسييره ومدة العمل به[2]. ويعتبر وزير الداخلية آمرا بقبض مداخيل وصرف نفقات هذا الصندوق[3]. لكن المشرع حدد معايير توزيع مداخيل هذا الصندوق على الجهات المعنية بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات[4].

2 - 2 - مالية صندوق التضامن بين الجهات :

أحدث المشرع المغربي حسابا مرصدا لأمور خصوصية المسمى "صندوق التضامن بين الجهات" ابتداء من فاتح يناير 2016، لضبط حسابات العمليات المتعلقة بالتوزيع المتكافئ للموارد بين الجهات قصد التقليص من التفاوتات فيما بينها، ويكون وزير الداخلية الآمر بقبض موارده وصرف نفقاته[5].

2 - 2 - 1 - في الجانب الدائن :

يتكون الحساب المرصد لأمور خصوصية المسمى "صندوق التضامن بين الجهات" في الجانب الدائن أي الموارد من مساهمات الجهات التي تتوفر على موارد هامة، والمساهمات المختلفة، والمبالغ المدفوعة من طرف الجماعات الترابية والمؤسسات والمنشآت العمومية لإنجاز عمليات التنمية الجهوية في إطار التضامن الجهوي، والمبالغ المدفوعة من الميزانية العامة، والموارد المختلفة، ثم الهبات والوصايا.

(1) تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثاني، تقارير موضوعاتية، مرجع سابق، ص 33.
(2) المادة 234 من القانون التنظيمي للجهات.
(3) المادة 235 من القانون التنظيمي للجهات.
(4) المادة 236 من القانون التنظيمي للجهات.
(5) الفصل 20 من قانون مالية 2016.

2 - 2 - 2 - في الجانب المدين :

يشتمل الحساب المرصد لأمور خصوصية المسمى "صندوق التضامن بين الجهات" في الجانب المدين أي النفقات على المبالغ المدفوعة إلى ميزانيات الجهات التي تواجه خصاصا في مواردها والموجهة لتمويل مشاريع التنمية الجهوية، والمبالغ الموضوعة رهن إشارة الجماعات الترابية والمؤسسات والمنشآت العمومية لإنجاز عمليات التنمية الجهوية في إطار التضامن الجهوي، ثم المبالغ المدفوعة إلى الميزانية العامة.

المطلب الثاني

القروض العامة المحلية

بجانب وسائل التمويل الذاتي التي تتحكم فيها الجماعات الترابية وتضبطها بمحض إرادتها، هناك وسائل تمويل استثنائية تخرج عن إراداتها وبالتالي تخضع إلى شروط ومعطيات لا تتحكم فيها، ويدخل ضمن هذه الوسائل المالية الاستثنائية القروض الجماعية باعتبارها موردا ماليا خارجي تلجأ إليها المجالس المنتخبة لتمويل مشاريعها الاقتصادية والاجتماعية وتجهيزاتها الجماعية والتي تستغرق وقتا طويلا ولا يعود نفعها العام في الغالب على السكان في الحال، بل مستقبلا. ويسجل كنفقة إجبارية في ميزانية الجماعة الترابية المقترضة وتكون ملزمة بإرجاع قيمته والفائدة المطبقة عليه ضمن الآجال المحددة للتسديد التي تتراوح ما بين 5 سنوات و15 سنة[1]. كما أن الاقتراض المحلي يحظى منذ السنوات الأولى للاستقلال بمكانة متميزة ضمن البناء العام

(1) القرض العام المحلي عبارة عن عقد مالي تستدين بواسطته الجماعات الترابية مبالغ مالية على شكل قروض من الهيآت والمؤسسات المختصة في المجال، على أساس رد قيمة القرض مع دفع فوائد عنه طيلة فترة وفق الشروط المحددة في عقد القرض. ومن ذلك، تبرز العناصر المكونة للقرض العام المحلي على اعتبار أن القرض العام المحلي مبلغ من المال، يدفع إلى أحد أشخاص القانون العام ومنه الجماعات الترابية، يدفع بصورة اختيارية وليس بصورة إجبارية كما هو الحال بالنسبة للضريبة، مقابل الوفاء بقيمته ودفع فوائد عنه، ويتم بموجب عقد إداري وهي طبيعة تعود إلى كون أحد أطرافه يكون شخصا من أشخاص القانون العام. وتنقسم القروض العامة المحلية حسب طبيعتها إلى قروض داخلية، وهي القروض التي تحصل عليها الوحدات الترابية من طرف الدولة أو أي مؤسسة عامة أخرى داخلية. وهناك القروض الخارجية، وهي القروض التي يمكن للوحدات المحلية الحصول عليها من طرف الهيئات والمنظمات الدولية. كما تنقسم القروض المحلية حسب مدتها، إلى قروض طويلة الأجل وقروض متوسطة الأجل وأخرى قصيرة الأجل. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 68.

لمنظومة الإيرادات الاستثنائية أو الخارجية، في ظل الحاجة الملحة لتمويل الاستثمارات العمومية المحلية، وغياب إرادة حقيقية للقطاع البنكي في منح القروض للجماعات الترابية[1]، لذلك قامت الدولة بإحداث مؤسسة صندوق التجهيز الجماعي كهيئة متخصصة في تمويل التجهيزات والمشاريع الاستثمارية المحلية (الفقرة الأولى)، وفقا لمجموعة من الشروط والإجراءات المسطرية لمنح القرض من عدمه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

صندوق تجهيز الجماعات الترابية بنك للتمويل المحلي

يعتبر صندوق التجهيز الجماعي بنك للتمويل المحلي، تم إحداثه منذ السنوات الأولى للاستقلال في 13 يناير 1959[2]، كمؤسسة أصلية ووحيدة متخصصة في الاقتراض الجماعي، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أن تسييرها الإداري أنيط بصندوق الإيداع والتدبير، ليقطع بعد ذلك عدة مراحل تماشيا مع التطورات التي عرفها القطاعين المالي والمحلي، كان أهمها التحول الذي عرفه بموجب القانون رقم 31.90 الصادر في 5 غشت 1992 حيث أصبح يطلق عليه صندوق تجهيز الجماعات الترابية، وانفصل إداريا عن صندوق الإيداع والتدبير وإحداث هيئاته التقريرية الخاصة ويخضع لوصاية الدولة وللمراقبة المالية لها[3]، ليتم بمقتضى القانون رقم 11.96 صادر بتاريخ 2 غشت 1996 اكتساب الصندوق بموجبه صفة بنك، كما يخضع أيضا لمقتضيات القانون رقم 03.12 صادر في 24 دجنبر 2014 المتعلق بمؤسسات الائتمان والهيئات المعتبرة في حكمها. وقد تممت المقتضيات القانونية المنظمة للصندوق بالمرسوم رقم 2.90.350 بتاريخ 14 دجنبر 1992 لتطبيق القانون رقم 31.90[4]، وبقرار وزير التجارة والصناعة والصناعة التقليدية رقم 2549.96 بتاريخ

(1) أمينة بنخيلة، الاقتراض الجماعي : المساطر والنتائج، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 6، 2014، ص 188.

(2) ظهير شريف رقم 1.59.169 صادر في 6 ذي الحجة 1378 (13 يونيه 1959) بإحداث صندوق التجهيز الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 2435، بتاريخ 19 ذي الحجة 1378 (26 يونيه 1959).

(3) ظهير شريف رقم 1.92.5 صادر في 5 صفر 1413 (5 أغسطس 1992)، بتنفيذ القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق التجهيز الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 4164، بتاريخ صادر في 19 صفر 1413 (19 أغسطس 1992).

(4) المرسوم رقم 2.90.350 الصادر في 19 من جمادى الأخيرة (14 دجنبر 1992)، بتطبيق القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 4183، بتاريخ صادر في 5 رجب 1413 (30 ديسمبر 1992).

27 أكتوبر 1997 بمثابة موافقة على صفة بنك للصندوق، وبمذكرات وتعليمات البنك المركزي في المجال البنكي. ومنذ ذلك الوقت والصندوق يحرص على تحسين خدماته وتدخلاته لفائدة القطاع العمومي المحلي(1).

أولا- الهيئات التقريرية الخاصة :

تتمثل الهيئات التقريرية الخاصة بصندوق تجهيز الجماعات الترابية أو أجهزة الحكامة في مختلف الأجهزة المشرفة على تسييره، حيث يتعلق الأمر بكل من مجلس الإدارة ولجنة تدقيق الحسابات والمخاطر واللجنة الداخلية للمخاطر ومندوب الحكومة ولجنة القرض ومندوبي الحسابات.

1 - مجلس الإدارة :

يدير صندوق تجهيز الجماعات الترابية مجلس للإدارة يرأسه وزير الداخلية، ويتكون من ثمانية أعضاء يمثلون الإدارة وثمانية أعضاء يمثلون المنتخبين المحليين. وباعتباره هيئة تقريرية، فقد خولت لمجلس الإدارة كل الصلاحيات والسلط الضرورية لتدبير الصندوق ويتكون من :

- الرئيس وزير الداخلية ؛

---

(1) بصفته بنكا ذو مهمة للمنفعة الجماعية، يمول صندوق تجهيز الجماعات الترابية القطاع العمومي المحلي ويسهر على تقوية الخبرة المحلية وتشجيع الاستثمارات التنموية المحلية. وهكذا، يقدم البنك لزبنائه منتوجات وخدمات تتلاءم مع حاجياتهم، كما يحرص على تقديم المساعدة التقنية الضرورية من أجل تركيب وإنجاز مشاريعهم التنموية. وبذلك، يواكب الصندوق زبنائه في اختياراتهم ويتيح لهم فرصة إنجاز مشاريع تهدف إلى تحسين إطار عيش المواطن عبر مختلف سبل التنمية المرتبطة أساسا بالتأهيل الحضري، والتنقل الحضري، وفك العزلة عن العالم القروي، وتنمية مناطق النشاط الاقتصادي، وتنمية البنيات التحتية والرياضية والترفيهية، والكهربة القروية، والتطهير والولوج إلى الماء الصالح للشرب، والإنارة العمومية، وتهيئة الساحات الخضراء، والنظافة والمحافظة على البيئة، وتهيئة التجهيزات السياحية، وإعادة تأهيل المؤسسات التعليمية، والتنشيط الثقافي والفني، وتنمية التجهيزات التجارية،وإدماج تكنولوجيات الإعلام، وتطوير التكنولوجيات النظيفة. وعموما، فبفضل تدخلاته المتعددة يساهم الصندوق بشكل فعال في الرفع من مستوى الاستثمار المحلي وتعزيز مسلسل اللامركزية، مؤكدا بذلك على مهمته كبنك للتمويل المحلي. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص :

- EL ASSALI Mohammed, Le système de crédit aux collectivistes locales au Maroc, Imprimerie BENI SNASSEN, Salé, Première édition, 2005, p 4.

- 8 أعضاء يمثلون الإدارة، حيث يتعلق الأمر بممثلان عن وزارة الداخلية وممثلان عن وزارة الاقتصاد والمالية، وممثل عن وزارة الصحة، ممثل عن وزارة التجهيز والنقل، وممثل عن وزارة الطاقة والمعادن والماء و البيئة، والمدير العام لصندوق الإيداع و التدبير؛
- 8 مستشارين جماعيين يتم تعيينهم من طرف الإدارة بناء على اللائحة الموضوعة من طرف نقابات الجماعات.

2 - لجنة تدقيق الحسابات والمخاطر :

في إطار تقوية هيئاته التقريرية الخاصة، أسس صندوق تجهيز الجماعات الترابية سنة 2015، لجنة تدقيق الحسابات والمخاطر ذو مهمة مزدوجة تتمثل في مساعدة المجلس الإداري في تقييم جودة واتساق نظام المراقبة الداخلي وكذا مواكبته في إطار إستراتيجية تدبير المخاطر. وتعوض هذه الهيئة لجنة تدقيق الحسابات، المؤسسة سنة 2003، وكذا لجنة المخاطر، المؤسسة سنة 2009. حيث يتم تعين أعضاء هذه اللجنة من طرف المجلس الإداري وتتكون من المدير العام لصندوق الإيداع والتدبير أو ممثله (الرئيس)، والوالي، المفتش العام للإدارة الترابية (وزارة الداخلية) أو ممثله، ثم مدير الخزينة والمالية الخارجية (وزارة الاقتصاد والمالية) أو ممثله. وتتدخل لجنة تدقيق الحسابات والمخاطر في كل المجالات والعمليات الإدارية والمحاسبتية والمالية، وكذا الوظيفية والعملية. بينما تجتمع لجنة تدقيق الحسابات والمخاطر بناءا على دعوة من رئيسها، مرة واحدة على الأقل كل ستة أشهر وكلما تطلب الأمر ذلك. في حين تضم اللجنة إلى أشغالها مسؤولي وحدات المراقبة وتدقيق الحسابات الداخلية، المطابقة وكذا المراقبة المستمرة والسيطرة على المخاطر. وتضم اللجنة أيضا و وفقا لجدول الأعمال، مندوبي الحسابات وأي أشخاص آخرين كلما تطلب الأمر ذلك وذلك في إطار ممارسة مهامهم.

3 - اللجنة الداخلية للمخاطر :

أسس صندوق تجهيز الجماعات الترابية سنة 2016 لجنة داخلية للمخاطر والمسؤولة على الموافقة على الإستراتيجية الشاملة لتدبير المخاطر وضمان تنفيذها، ثم الموافقة على الإجراءات الرسمية لتدبير المخاطر والتحقق من مطابقتها للمتطلبات القانونية، وتتبع وتقييم أنظمة الوقاية من المخاطر التي وضعها الصندوق، والسهر

على تنفيذ توصيات لجنة تدقيق الحسابات والمخاطر وكذا توصيات متدخلي المراقبة الخارجية في مجال الوقاية من المخاطر، بالإضافة إلى فحص المعلومات المتعلقة بتدبير المخاطر وضمان مصداقيتها، قبل إحالته إلى الأغيار. ويترأس الوالي،المدير العام لصندوق التجهيز الجماعي اللجنة الداخلية للمخاطر والتي تضم الأعضاء المسؤولين على الهيئات التالية أو ممثليهم مديرية المخاطر والمراقبة المستمرة، مديرية الحسابات والإرجاء، ومديرية قروض التجهيز، ومديرية التنظيم والأنظمة المعلوماتية؛ مديرية المالية، ومديرية الدعم، ووحدة المطابقة، ووحدة المراقبة وتدقيق الحسابات الداخلية. وتجتمع اللجنة الداخلية للمخاطر بناءا على دعوة من رئيسها، مرة واحدة على الأقل كل ثلاثة أشهر وكلما تطلب الأمر ذلك. حيث تبلغ اللجنة الداخلية للمخاطر بانتظام لجنة تدقيق الحسابات والمخاطر في ما يخص أشغالها.

4 - مندوب الحكومة :

تم تعيين مندوب للحكومة لدى الصندوق طبقا للقوانين الجاري بها العمل. ويقوم مندوب الحكومة بالسهر على تطابق قرارات الصندوق مع القوانين الجاري بها العمل، و مع السياسة العامة للدولة في الميدان المالي.

5 - لجنة القرض :

تعمل لجنة القرض على دراسة ومنح القروض طبقا للشروط المحددة من طرف مجلس الإدارة. يترأس المدير العام لصندوق تجهيز الجماعات الترابية لجنة القرض وتتكون من ممثلان عن وزارة الداخلية، وممثلان عن وزارة الاقتصاد والمالية، وممثل معين من طرف المدير العام لصندوق الإيداع و التدبير. ويمكن أن ينظم إلى لجنة القرض، بصفة استشارية، ممثلون عن كل وزارة أو هيئة يعتبر رأيها ضروريا.

6 - مندوبي الحسابات :

بصفته مؤسسة للقرض، تخضع حسابات صندوق تجهيز الجماعات الترابية للمراقبة من طرف مندوبين مستقلين للحسابات. حاليا، تخضع الحسابات للمراقبة من طرف مكتب DELOITTE AUDIT وFIDAROC GRANT THORNTON. وقد تم تعيين هذين المندوبين من طرف مجلس الإدارة بعد استشارة لجنة تدقيق الحسابات.

ثانيا- الهيئات الوظيفية والإدارية :

في ظرفية تتسم بتطور ملحوظ للقطاع المحلي، يواصل صندوق تجهيز الجماعات الترابية تحديث تنظيمه بهدف تلبية متطلبات التمويل المحلي بشكل أفضل ودعم التفاعل والتنسيق بين مختلف وحدات تسييره. وهكذا، اعتمد الصندوق تنظيما يتمحور حول المديرية العامة و5 وحدات وظيفية هي الكتابة العامة، وقطب العمليات، ومديرية المالية ومديرية المخاطر والمراقبة المستمرة ومديرية التنمية المستدامة والشراكات.

1 - الكتابة العامة :

تضم الكتابة العامة لصندوق تجهيز الجماعات الترابية أربع مديريات تتمحور مهامها الأساسية على مديرية الدراسات والتواصل ومديرية الدعم ومديرية التنظيم والأنظمة المعلوماتية ومديرية الحسابات والإرجاء.

1 - 1 - مديرية الدراسات و التواصل :

تتولى هذه المديرية إنجاز الدراسات المتعلقة بنشاط صندوق تجهيز الجماعات الترابية ومحيطه. كما تهتم بتتبع الإطار المؤسساتي والاقتصادي والمالي للصندوق. وتعمل هذه المديرية أيضا على إحداث نظام يقظة والبحث في تطورات القطاع المحلي وكذا القيام بالإحصاءات القطاعية. وأخيرا، تتولى مديرية الدراسات والتواصل صياغة السياسة التواصلية للصندوق.

1 - 2 - مديرية الدعم :

تتولى مديرية الدعم تدبير الموارد البشرية وكذا اقتناء وتدبير معدات المؤسسة. كما تتولى إعداد وإنجاز الميزانية، وتضم هذه المديرية قسم الموارد البشرية و قسم الوسائل العامة.

1 - 3 - مديرية التنظيم و الأنظمة المعلوماتية :

تسهر مديرية التنظيم والأنظمة المعلوماتية على إعداد وتحيين المخطط المديري للأنظمة المعلوماتية لصندوق تجهيز الجماعات الترابية. كما تتولى أيضا، دراسة وانتقاء ووضع حلول لتطوير الأنظمة المعلوماتية للصندوق حسب النظم والمقاييس

الضرورية لتطور منسجم ودائم. ومن جهة أخرى، تتولى هذه المديرية وضع وتتبع مخطط استمرار نشاط الصندوق و تطوير سياسة لمعالجة و حماية رصيده المعلوماتي.

1 - 4 - مديرية التنظيم والأنظمة المعلوماتية :

تتولى مديرية الحسابات والإرجاء إعداد الحسابات العامة والتحليلية والميزانية وكذا الإعداد الدوري للبيانات المالية وللوضعية الحسابية، وتسهر على مراقبة الوثائق الحسابية وإدماج الكتابات وكذا تتبع عمليات الصندوق ومراجعة أعمال الجرد. وأخيرا، تتولى مديرية الحسابات و الإرجاء التتبع المحاسبتي وخارج المحاسبتي لحقيبة قروض الصندوق وإعداد الإرجاءات و لوحات القيادة لنشاط و نتائج المؤسسة.

2 - قطب العمليات :

يتولى قطب العمليات الرفع من قيمة الدعم المالي و تطويره لفائدة الزبناء. كما يتولى صقل وتعبئة الخبرة الضرورية في مختلف ميادين تدخل الجماعات الترابية من أجل تقوية قدراتها قصد بلورة برامجها ومشاريعها التنموية. ويضم هذا القطب 3 مديريات هي مديرية قروض التجهيز ومديرية المساعدة التقنية ثم مديرية المشاريع الكبرى.

2 - 1 - مديرية قروض التجهيز :

تضم مديرية التجهيز خمس مناطق للعمليات تتولى تدبير العلاقات مع الزبناء في مختلف مراحل إنجاز المشاريع مرتكزة بذلك على مبدأ المحاور الوحيد ومعززة سياسة القرب. وتعمل هذه المديرية على تقديم المساعدة للجماعات الترابية من أجل برمجة وإعداد برامجها ومشاريعها التنموية. كما تقوم أيضا بإعداد ملفات طلبات القروض والسحوبات وكذا التقييم التقني والمالي للمشاريع. وأخيرا، تتولى تتبع وتدبير حقيبة الالتزامات.

2 - 2 - مديرية المساعدة التقنية :

تتولى مديرية المساعدة التقنية تحديد حاجيات الجماعات الترابية في ميدان المواكبة واقتراح إمكانيات تدخل ملائمة وكذا إنجاز و تتبع تدابير المواكبة. وتعمل

هذه المديرية أيضا على صقل الخبرة في ميادين تدخل الجماعات الترابية وذلك من أجل تعزيز و تقوية قدراتها في إنجاز الأشغال.

2 - 3 - مديرية المشاريع الكبرى :

تعمل مديرية المشاريع الكبرى على تعريف وابتكار ووضع حلول عملية، مالية، جبائية وقانونية تتلاءم مع المشاريع المركبة. وبذلك تسعى إلى إيجاد أساليب جديدة لتمويل المشاريع الكبرى خاصة عبر وضع شراكات تضم القطاعين العام والخاص وكذا هيكلة الاقتراحات التمويلية. وتتولى مديرية المشاريع الكبرى أيضا تطوير أنشطة الاستشارة والهندسة المالية لفائدة زبناء صندوق التجهيز الجماعي.

3 - مديرية المالية :

تتولى مديرية المالية تدبير وتطوير النشاط المالي لصندوق تجهيز الجماعات الترابية، وتضم قسمين تتمحور مهامهما الأساسية، في كون قسم الخزينة يتولى التدبير الإداري والمالي لعمليات سحب واسترجاع القروض وتحصيل وتسديد الإقتراضات،كما يتولى تتبع استرجاع و تدبير الموجودات الجارية. وأخيرا، يتولى إنجاز وتتبع عمليات الخزينة وإعداد توقعاتها من جهة. بينما يتولى قسم تدبير الموارد تتبع العلاقات المالية مع الممولين الوطنيين والدوليين وكذا تعبئة و تدبير الموارد المالية. كما يتولى تحديد وتقييم وتدبير المخاطر المالية من جهة ثانية.

4 - مديرية المخاطر و المراقبة المستمرة :

تعمل مديرية المخاطر والمراقبة المستمرة على تقييم المخاطر التي قد يتعرض لها صندوق تجهيز الجماعات الترابية وذلك من أجل التحكم وضمان حماية نشاط الصندوق. وتتولى هذه المديرية كذلك إنجاز دراسات وتقديم الاستشارة في الميدان القانوني، كما تتدخل في مسلسل الموافقة على تقييم المشاريع قبل عرضها على لجنة القرض وكذا المصادقة على أساليب التمويل والأنشطة الجديدة. وتحدد هذه المديرية أيضا معايير الموافقة ونظم تقييم ملفات القروض. وأخيرا، تتولى تتبع ومراقبة المخاطر التي قد تتعرض لها المؤسسة وتقترح حلولا من أجل تفاديها.

5 - مديرية التنمية المستدامة والشراكات :

تعمل مديرية التنمية المستدامة والشراكات على وضع نظام يقظة تقني يتمحور حول الإشكاليات المرتبطة بالتنمية المستدامة. وهكذا تسعى إلى البحث واستغلال الدراسات المتعلقة بالتنمية المستدامة، كما تسعى إلى تنمية وصقل الخبرة المتعلقة بالتكنولوجيا النظيفة. كما تساهم أيضا في التحسيس ونشر مفهوم التنمية المستدامة على الصعيد المحلي والبحث وتطوير أدوات المواكبة والخبرة الضرورية من أجل تنشيط سوق الجماعات الترابية. وأخيرا، تتولى تنمية ووضع و تتبع مختلف الشراكات.

وما تنبغي الإشارة إلى أن صندوق تجهيز الجماعات الترابية يضم وحدتين مرتبطتين مباشرة بالمديرية العامة وهما المراقبة وتدقيق الحسابات الداخلية والمطابقة. وتتولى وحدة المراقبة وتدقيق الحسابات الداخلية عمليات المراقبة المتعلقة بالتنظيم، المساطر وتسيير صندوق تجهيز الجماعات الترابية. حيث تتولى إنجاز مهمات المراقبة وإعداد وتتبع اجتماعات لجنة تدقيق الحسابات والمخاطر، كما تتولى هذه الوحدة أيضا تقديم الدعم الضروري للمتدخلين في إطار المراقبة الخارجية والسهر على تطبيق توصياتها. وأخيرا، وبالإضافة إلى إعداد التقارير والوثائق الموجهة لبنك المغرب، بينما تعمل وحدة المراقبة وتدقيق الحسابات الداخلية على التأكد من إحداث نقط المراقبة وآليات الحماية وكذا التطبيق الدقيق لدليل المساطر. ومن جانبها، تعمل وحدة المطابقة على تتبع مطابقة عمليات وتدابير الصندوق حسب ما تمليه المقتضيات القانونية والتنظيمية طبقا لمقتضيات بنك المغرب. كما تتولى أيضا مسؤولية وضع سياسة المطابقة والسهر على احترامها داخل الصندوق، وكذا إحصاء النظم المعمول بها فيما يتعلق بالمطابقة. كما تسهر أيضا على التعريف وتقييم وتتبع مخاطر عدم المطابقة وإعداد الإرجاءات والتقارير المتعلقة بالمطابقة.

الفقرة الثانية

مساطر وإجراءات القروض الجماعية

إذا كان تمويل التنمية المحلية عن طريق القروض التي يمنحها صندوق تجهيز الجماعات الترابية، مصدرا تمويليا استثنائيا مهما، ورافدا أساسيا لدعم المجهودات التي تبذلها المجالس المنتخبة من أجل تمويلها في ظل ضعف مواردها الذاتية، وأمام تزايد متطلبات وحاجيات سكانها. فإن الاستفادة من هذه القروض يستوجب توافر مجموعة المساطر وإجراءات الواجب توافرها في شروط الاستفادة من القروض، ثم

تعبئة التمويل أي منح القرض، ووضع التمويل أي سحب الأموال وأخيرا برمجة الأقساط السنوية في الميزانية.

أولا- معاييرالقروض الجماعية وشروط تمويلها :

بوصفه مؤسسة مالية مختصة في تمويل استثمارات القطاع العمومي المحلي، يعمل صندوق تجهيز الجماعات الترابية على تيسير لجوء المجالس المحلية للقروض من أجل تمويل مشاريع البنية التحتية والتجهيز وتلبية مختلف حاجياتها بشكل فعال. كما يعمل على إدراج تدخلاته تماشيا مع السياسات العمومية بهدف المساهمة، على المستوى الترابي، في بلورة الأهداف الوطنية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية. لذلك فإن استفادة المجالس المنتخبة من خدمات هذا الصندوق، وخاصة منها الحصول على القروض، تستوجب الاستجابة لمجموعة من الشروط الذاتية التي يجب على الجماعة المعنية احترامها، ولائحة من الشروط الموضوعية التي ينبغي في المشروع موضوع القرض احترامها حتى يتسنى لها الاستفادة من موارد هذا الصندوق[1].

1 - معايير أهلية المقترض : الجماعات الترابية

ترتبط معايير أهلية المقترض بمجموع الشروط الواجب توافرها في الجماعة الترابية الراغبة في الحصول على قرض من بنك التمويل المحلي، والتي يجب عليها أن تحترم[2] :

- سقف مديونية يتحدد في أقل من 40 % من مجموع الأقساط السنوية بالنسبة لمواردها المالية، وذلك لمراعاة قدرتها على تسديد ديونها؛
- التوفر على ادخار يسمح على الأقل بتغطية القسط السنوي المستحق بالكامل؛
- يجب عليها المساهمة الذاتية في تمويل المشروع بنسبة 20 % من كلفته. ويدخل في قائمة التمويل الذاتي للجماعة الترابية كل من فائض الجماعة الترابية المخصص للمشروع، والمساهمات العينية كالبقع الأرضية المقتناة لفائدة المشروع أو النفقات المنجزة حديثا في إطار هذا المشروع، أي في فترة لا يتجاوز 6 أشهر قبل الموافقة على القرض، إضافة إلى الهبات أو المساهمات المحصل عليها من طرف المؤسسات العمومية أو الخاصة، وطنية كانت أم أجنبية؛

---

(1) دليل التمويل، منشورات صندوق التجهيز الجماعي، المملكة المغربية، 2009، ص 19.

(2) أمينة بنخيلة، الاقتراض الجماعي : المساطر والنتائج، مرجع سابق، ص 189.

- يجب أن تتوفر الجماعة المعنية على الإمكانيات البشرية والمادية والتنظيمية لإنجاز المشروع أو اللجوء إلى مساعدة شريك مؤهل عند الاقتضاء.

إضافة إلى ذلك لابد من أن هذه الجماعة أيضا على نسب الفوائد المطبقة تكون إما قارة أو قابلة للمراجعة حسب مدة القرض التي قد تصل إلى 15 سنة مع ال

صول على ضمانات، عند الاقتضاء. ذلك أن نسب الفوائد القابلة للمراجعة هي نسب الفوائد المعمول بها عند تاريخ سحب الأموال. وتتم مراجعة نسب الفائدة بتطبيق نسبة الفائدة المعمول بها عند تاريخ كل استحقاق مقبل.

2 - معايير أهلية المشاريع : موضوع القرض

تتعلق معايير أهلية المشاريع بجملة من الشروط المرتبطة بموضوع القرض، حيث يجب أن تستجيب المشاريع المؤهلة للتمويل من طرف صندوق التجهيز الجماعي للمعايير الخاصة بتلبية حاجة حقيقية، وذات أولوية بالنسبة للمقترض، وأن يكون المشروع مبررا اقتصاديا واجتماعيا، وأن يستجيب لمعايير أقل تكلفة. إضافة إلى ذلك، لابد أن يتميز المشروع بالنجاعة المالية بالنسبة للمشاريع ذات الطالع التجاري، وأن يتوفر المقترض على الكفاءات الضرورية لتدبير المشروع أو اللجوء إلى عقود التدبير، وأخيرا أن لا تنجم عن المشروع أي آثار سلبية على البيئة، وأن يتخذ المقترض كل التدابير التصحيحية للحد منها.

ثانيا- إجراءات القروض الجماعية :

إضافة إلى منح القروض الموجهة لتمويل مشاريع معينة، يضع صندوق التجهيز الجماعي رهن إشارة الجماعات الترابية تمويلات تأخذ شكل خطوط اعتماد من أجل إنجاز برامج استثمارية متعددة السنوات، وتعمل خطوط الاعتماد على تمكين الجماعة الترابية من التوفر على رؤية شمولية لتمويل مختلف مكونات برنامجها الاستثماري المتعدد السنوات مع إمكانية إعادة توزيع التمويلات الممنوحة بين مختلف المشاريع المكونة للبرنامج[1].

(1) دليل التمويل، مرجع سابق، ص 19.

1 - إعداد وإرسال ملف طلب القرض :

يرتبط إعداد وإرسال ملف طلب القرض إلى صندوق التجهيز الجماعي، إذ يجب أن يحتوي هذا الملف على مجموعة من العناصر التقنية والإدارية والمالية.

1 - 1 - الملف التقني :

يتكون الملف التقني من مجموعة من الوثائق البيانية التي تشخص واقع الجماعة الترابية المعنية بالقرض الجماعي، حيث يتعلق الأمر بدراسة الوضعية الحالية، وبدراسة الحاجيات الحقيقية المحددة، والدراسات التقنية للمشروع، مدعما ذلك برأي القطاعات الوصية على أن يكون ذلك مرفقا بلائحة بالإمكانيات البشرية والتنظيمية لإنجاز المشروع (تنفيذ وتدبير) أو اتفاقيات الشراكة المبرمة مع المصالح الخارجية المؤهلة.

1 - 2 - الملف الإداري والمالي :

يحتوي الملف الإداري والمالي من مجموعة من الوثائق المتعلقة بطلب القرض مؤشر عليه من طرف السلطة المحلية، ونسخة من محضر اجتماع المجلس الجماعي تسمح باللجوء إلى الاقتراض، والحسابات الإدارية للثلاث سنوات الأخيرة وميزانية السنة الجارية، إضافة إلى نسخة من العقود المتعلقة بالخدمات المقدمة لفائدة الجماعة من طرف مقاولة خاصة (جمع النفايات الصلبة، مطرح عمومي، إنارة عمومية، فضاءات خضراء، حراسة أو أخرى...)، والملف المتعلق بالوضعية القانونية للقطعة الأرضية، عند الاقتضاء، والتدابير المتخذة أو التي ستتخذ لتفعيل التمويل الذاتي في حدود 20 % من كلفة المشروع، وأخيرا الدراسة المالية للمشروع (وإذا كانت للمشروع موارد، دراسة جدوى المشروع) [1].

2 - دراسة ملف القرض وموافقة لجنة القرض :

تعتبر دراسة ملف القرض المرحلة الثانية التي يلجأ إليها صندوق التجهيز الجماعي، لكونه ملزم من التأكد من توفر جميع معايير الأهلية المحددة. ليتم بعد ذلك عرض طلب القرض و تقرير التقييم المعد من طرف الصندوق، بعد زيارة لعين المكان، على لجنة القرض من أجل فحصه، وتجتمع هذه اللجنة، التي يترأسها المدير العام لصندوق التجهيز الجماعي، على الأقل مرة كل شهر. وتتكون هذه اللجنة من :

(1) دليل التمويل، مرجع سابق، ص 16.

- ممثلان عن وزارة الداخلية؛
- ممثلان عن وزارة الاقتصاد والمالية؛
- ممثل عن صندوق الإيداع والتدبير.

وبعد موافقة لجنة القرض، يقوم الصندوق بإعلام الجماعة الترابية كتابيا بقرار هذه اللجنة. وفي ظل ذلك، يقوم الصندوق بإعداد خمس نسخ لعقد القرض، ويقدمها للآمر بالصرف لدى الجماعة الترابية ثم إلى المدير العام للصندوق قصد التوقيع. بعد توقيع الطرفين، يتم إرسال نسختان إلى الجماعة الترابية التي تبعث بدورها بنسخة إلى القباضة التابعة لها، ونسختان إلى مديرية المالية المحلية بوزارة الداخلية التي بدورها ترسل نسخة إلى الإقليم/العمالة التي تتبع لها، أما النسخة الخامسة فيحتفظ بها لدى الصندوق.

3 - القرار المشترك ورخصة البرنامج :

يشكل القرار المشترك ورخصة البرنامج المرحلة الثالثة من الإجراءات الخاصة بالإجراءات الخاصة بالاستفادة من القروض الجماعية، حيث يتم إعداد، تأشير وتوقيع القرار المشترك من طرف وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية من جهة. ومن جهة أخرى يتم إعداد وتوقيع رخصة البرنامج المتعلقة بفتح اعتمادات الالتزام من طرف وزارة الداخلية أو السلطة المحلية بالنسبة للجماعات القروية.

4 - دراسات التنفيذ وطلبات العروض :

تعتبر دراسات التنفيذ وطلبات العروض المرحلة الأخيرة في الإجراءات التمهيدية المتعلقة بالاستفادة من القروض الجماعية، ذلك أنه بموازاة مع مسطرة طلب القرض، يمكن للجماعة الترابية الشروع في إعداد دراسات التنفيذ وملفات طلبات العروض. وبمجرد منح الصفقة والمصادقة عليها من طرف السلطات المختصة، يمكن للجماعة الترابية إرسال طلب السحب إلى الصندوق وذلك بعد الإعلان عن الأمر ببدء الأشغال.

ثالثا- خطوات سحب القروض الجماعية :

يتمثل السحب في وضع الأموال رهن إشارة الجماعة الترابية من أجل تسديد النفقات المتوقعة أو الملتزم بها في إطار إنجاز المشروع الممول من طرف صندوق التجهيز الجماعي. وتتم عملية السحب في شطر واحد أو في عدة أشطر و ذلك حسب نوعية المشروع ومدة إنجاز الأشغال.

1 - تهيئ ملف سحب القرض الجماعي :

يمكن وضع الأموال رهن إشارة الجماعة الترابية بمجرد المصادقة على الصفقة أو الصفقات وإعداد الأمر ببدء الأشغال. كما تقوم الجماعة الترابية بإرسال طلب السحب مباشرة إلى الصندوق مع نسخة إلى سلطة الوصاية قصد الإخبار.

1 - 1 - طلب السحب الأول :

يكون ملف طلب السحب الأول المرسل مباشرة إلى الصندوق مرفوقا بنسخة من الصفقة أو الصفقات مصادق عليها، عقود وسندات الطلب، ونسخة من الأمر ببدء الأشغال المبلغة للمقاولة.

1 - 2 - طلبات سحب باقي الأشطر :

تسلك طلبات سحب باقي الأشطر نفس مسار طلب السحب الأول، وترسل مرفوقة بالوثائق المبينة في الجدول أدناه :

الجدول رقم (02) : الوثائق الخاصة بسحب باقي الأشطر الخاصة بالقرض الجماعي

[redacted]	
بالنسبة للصفقات المفرج عنها	نسخة من التسبيقات / الأتعاب المؤداة أو في طور الأداء.
	وضعية تقدم الأشغال مؤشر عليها من طرف المهندس البلدي.
	وضعية الأداءات بالنسبة لكل صفقة مؤشر عليها من طرف الآمر بالصرف ومن طرف القابض.
بالنسبة للسحب الأخير للقرض	التسبيقات والأتعاب الأخيرة.
	محضر الاستلام المؤقت،
	الوضعية الحالية للتسديدات توضح استعمال أموال القرض التي تم سحبها وتعبئة مجموع حصة الجماعة في حدود النفقات المؤداة والموقع عليها من طرف الآمر بالصرف والمؤشر عليها من طرف القابض.

المصدر : دليل التمويل، مرجع سابق، ص 25 -تركيب شخصي-.

إن ما تنبغي الإشارة إليه، هو أنه بعد السحب الأخير، يتوجب على الجماعة الترابية إرسال تقرير باختتام الأشغال إلى صندوق التجهيز الجماعي.

2 - دراسة طلب سحب القرض الجماعي :

بمجرد التوصل بملف السحب، يتأكد صندوق التجهيز الجماعي من اكتمال ومطابقة الوثائق المرسلة، وقدرة مديونية الجماعة الترابية وانعدام أية متأخرات أو تأخير في الأداء، ثم احترام الالتزامات التي تتخذها الجماعة الترابية عند توقيع العقد. وبعد دراسة الطلب، يتم توجيه رسالة فتح الاعتماد إلى الجماعة الترابية لإعلامها بالمبلغ المفرج عنه وكذا بشروط معدل الفائدة. وبعد قبول رسالة فتح الاعتماد من طرف الجماعة الترابية، يقوم الصندوق بتحويل الأموال وكذا بإرسال نسخة من رسالة فتح الاعتماد ورسالة تحويل الأموال إلى السلطات المحلية (بالنسبة للجماعات القروية) والسلطات المركزية (بالنسبة للجماعات الحضرية، المجالس الإقليمية والمجالس الجهوية) من أجل إعداد الإذن الخاص. وبمجرد التوصل بإشعار استخلاص الأموال من حساب صندوق التجهيز الجماعي الذي يحمل تاريخ الاستحقاق المطبق على التحويل، يتم إعداد جدول الإستخماد و إرساله إلى الآمر بالصرف بالجماعة الترابية من أجل التوقيع. ويبين جدول الإستخماد جاري الدين وكذا الأقساط السنوية موزعة بين الفوائد والرأسمال (بالنسبة للقروض بمعدل فائدة قابل للمراجعة، وحده القسط السنوي الأول يتوزع بين الرأسمال والفوائد). حيث يتم إرسال نسخة من جدول الإستخماد إلى الجماعة الترابية وإلى القباضة الملحقة.

3 - الإذن الخاص :

بعد التأكد من صحة الإجراءات السالفة الذكر، يتم إعداد الإذن الخاص المتعلق بفتح اعتمادات التسديد توقيعه من طرف وزارة الداخلية.

4 - الأمر بالنفقة والتسديد :

بعد التوصل بالإذن الخاص، تقوم الجماعة الترابية بتحرير أمر النفقة وإرسال ملف الأمر بالنفقة إلى القباضة الملحقة بها من أجل التسديد.

رابعا- برمجة الأقساط السنوية في الميزانية :

عند إعداد الميزانية، تقوم الجماعة الترابية بإدراج الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض المتعاقد عليها مع صندوق التجهيز الجماعي في ميزانيتها، وذلك بناءا على جداول الإستخماد وجداول برمجة الأقساط السنوية المقبلة التي سيتم إبلاغها سنويا. وبعد المصادقة على الميزانية، يقوم القابض بدفع المستحقات في أجل لا يتعدى تاريخ الاستحقاق. حيث يتوجب على الجماعة الترابية السهر على تسديد الأقساط السنوية للقروض في أجل لا يتعدى تاريخ الاستحقاق وذلك لتفادي أي تأخير في التسديد قد ينجم عنه فوائد التأخير.

الجدول رقم (03) : مراحل طلب ومنح القروض الجماعية

المرحلة الأولى	قرار المجلس يجيز اللجوء إلى الاقتراض	الجماعة الترابية
	تهيئ وإرسال ملف طلب القرض عبر السلطة المحلية	
	دراسة وإرسال ملف طلب القرض	وزارة الداخلية
المرحلة الثانية	القرار المشترك الذي يسمح بالاقتراض	وزارة الاقتصاد والمالية
	دراسة ملف طلب القرض	صندوق التجهيز الجماعي
	تقديمه للجنة القرض للمصادقة (وزارة الداخلية/ وزارة الاقتصاد والمالية/ صندوق الإيداع والتدبير/صندوق التجهيز الجماعي)	
	دخول القرض حيز التنفيذ (الجماعة الترابية وصندوق التجهيز الجماعي)	
المرحلة الثالثة	القرار المشترك الذي يسمح بالاقتراض	وزارة الداخلية
	رخصة البرنامج	
المرحلة الرابعة	دراسة التنفيذ وتهيئ ملفات طلبات العروض	الجماعة الترابية
	الإعلان عن طلبات العروض	
	منح الصفقات	

المبحث الثاني

نفقات ميزانية الجماعات الترابية

تتأطر مختلف الأدوار التي تقوم بها المجالس التداولية في ميدان التنمية المحلية في مجمل الاختصاصات التي تمنحها لها القوانين المنظمة للجماعات الترابية من أجل تدعيم مسلسل اللامركزية الإدارية، بتوفير الموارد الضرورية -ذات الكفاءة والمردودية العالية- في مختلف المجالات الإدارية والبشرية والمالية التي تساهم بشكل كبير في ترجمة المخططات والبرامج التنموية على أرض الواقع، الأمر الذي يسمح لهذه الوحدات برسم سياسة عمومية ترابية واضحة المعالم تستخدم في بلوغ الأهداف التنموية المحددة سلفا. إذ يتطلب ذلك إنفاقا ماليا يرتبط بحجم بنود وفصول الجزء المتعلق بميزانية التسيير، لأن عملية الإنفاق في حد ذاتها تعتبر التنفيذ الفعلي لميزانية المجالس المنتخبة، وتقتضي تدبير محكما والاستغناء عن بعض الممارسات اللاتنموية في التسيير المالي الترابي. لأن شرعية الجماعات الترابية لها علاقة بضبط تدبيرها الداخلي وفعالية تصرفاتها والنجاعة في إنفاقها بشكل يقوي قدرتها على التأثير في محيطها، بإعطاء أكبر فعالية لتدبير الفعل العمومي الترابي باستعمال أقل ما يمكن من الموارد المالية وتوظيفها في التنمية الترابية المستدامة.

وفي ظل ذلك، يعتبر التدبير الجيد لنفقات ميزانية الجماعات الترابية أحد الأركان الأساسية لحكامة السياسات العمومية الترابية، التي تستوجب النجاعة والفعالية بالأخص في تدبير النفقات المحلية، خصوصا وأن هذه الأخيرة تعرف تزايدا ملحوظا بسبب تعدد مجالات تدخل هذه الوحدات الترابية في ميادين التنمية الترابية المختلفة، وظهور تحديات جديدة تستوجب تجاوزها عبر توفير التجهيزات الأساسية والبنيات التحتية الضرورية وتكثيف مستويات الاستثمارات المحلية. الأمر الذي تعتبر معه الجماعات الترابية شريك أساسي للدولة في تدبير شؤون التنمية الترابية، بالاستناد إلى مستويين : المستوى الأول، عام، يستند إلى التوجهات الحديثة التي تسعى إلى تجاوز المقاربة التقليدية لتدبير ميزانية الدولة والانفتاح على مقاربات أخرى ترتكز تفعيل دور هذه الوحدات الإدارية كشريك

للفاعل العمومي في عملية التنمية، وهو انفتاح سمته الأساسية تعبئة الموارد المالية للجماعات الترابية لأجل التدبير الفعال للإنفاق العمومي الترابي. والمستوى الثاني، خاص، يندرج في إطار استكمال الإصلاحات التي مست منظومة اللامركزية الإدارية والمالية خاصة بعد دستور 2011، وبعد صدور قوانينه التنظيمية المؤطرة لعمل الجماعات الترابية في سنة 2015[1].

وإذا كان هناك نوع من التكامل بين المستويين، على اعتبار أن الأول يكمل الثاني، وهذا أمر طبيعي نظرا للارتباط القوي بين المالية المحلية ومالية الدولة، فإن سياسة الإنفاق المحلي كجزء لا يتجزأ من هذا الترابط، وباعتبارها مبالغ نقدية يقررها جهاز عام محلي بغرض إشباع حاجة عامة محلية[2]. الأمر الذي نقر معه أن نفقات ميزانية الجماعات الترابية ترتبط بطبيعة السياسة العامة التي تنهجها كل جماعة ترابية لإشباع حاجات الأفراد من السلع والخدمات، بمختلف أنواعها وكمياتها، وبفحص مدى ملاءمتها وكفاءتها، في سد مختلف الطلبات المحلية (الفرع الأول)، كما أنها ترتبط من جهة بطبيعة الطرق الوسائل التي يتم استخدامها من أجل ترشيد استخدام السياسة الانفاقية للجماعات الترابية في الغايات التي وجدت من أجلها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

دور نفقات الجماعات الترابية في إشباع الحاجات المحلية

نتيجة للتحولات والمتغيرات الدولية التي استوجبت التقليل من دور الدولة وتكثيف تدخلات الجماعات الترابية بالمغرب التي أصبحت بحق أهم الشركاء الأساسيين في تدبير الشأن العمومي عن طريق توزيع ونقل الاختصاصات وتحويل الأموال، في اتجاه الانفتاح التام على مختلف الآليات التوجيهية للحكامة المالية، بغية

(1) مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، 2011، ص 12.

(2) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 150.

تجاوز الاكراهات القانونية والتنظيمية التي تعاني منها مالية الجماعات الترابية[1]، ومحاولة وضع ضوابط وقواعد جديدة تستهدف النجاعة والفعالية بالأخص في تدبير سياسة الإنفاق المحلي وتفعيل دورها الأساسي في إشباع حاجيات المجتمع المحلي (المطلب الأول)، الأمر الذي يتطلب إقرار سياسة عمومية ترابية قوامها إنفاق أموال باهظة تتناسب وحجم الاختصاصات المعهود بها إلى المجالس الترابية المنتخبة، سواء في الشق المتعلق بنفقات التسييرية التي تهم الميادين الحيوية المتعلقة بكينونة الجماعات الترابية وبقائها، أم الشق الخاص بنفقات التجهيز التي تهدف إلى تحقيق التنمية الترابية وتوفير الخدمات الأساسية للساكنة المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مضمون نفقات الجماعات الترابية

تعد النفقات المحلية إحدى أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الجماعات الترابية للقيام بدورها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والمالية، حيث أنها تعكس جميع الأنشطة العامة وتبين مخططات التنمية الترابية في الميادين المختلفة في شكل اعتمادات تخصص كل منها لتلبية الحاجات الأساسية للمواطنين. وبالتالي تعتبر النفقات المحلية انعكاسا لدور الجماعات الترابية في المجتمع المحلي، لأنها تعبر عن واجباتها وأولوياتها وبرامجها وأهدافها في شكل نقدي. لذلك، فإن تحديد نوع وحجم وصورة الإنفاق المحلي، يرتبط بتطور وتنوع مجالات تدخل هذه الوحدات الترابية بقصد إشباع الحاجات العامة. وهو الأمر الذي يستدعي منا تحديد مضمون نفقات الجماعات الترابية والأسس النظرية المؤطرة لها، خاصة على المستوى التعاريف التي تطرقت لها (الفقرة الأولى)، ثم العناصر التي تتأسس عليها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

تعريف نفقات الجماعات الترابية

إذا كان مفهوم نفقات الجماعات الترابية يشكل أحد أوجه الارتباط بين مالية الدولة والمالية المحلية، فإن تحديد مضمونه يستقي أهم مكوناته من مفهوم

(1) مكاوي نصير، قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 2، 2012، ص 111.

النفقات العمومية، الذي ارتبط تطوره بدور الدولة في المجتمع وتدخلها في الحياة الاقتصادية، الذي اختلف تحديده في ظل الدولة الحارسة (المفهوم التقليدي[1]) عنه في ظل الدولة المتدخلة (المفهوم الحديث[2])، إلا أن هناك شبه إجماع على أن

---

(1) اقتصر دور الدولة الحارسة، بعد فشل سياسة التدخل التي انتهجها التجاريون، على القيام بالوظائف التقليدية لها التي تتمثل في توفير الأمن والدفاع والعدالة، بالإضافة إلى بعض أوجه النشاط المحدود التي تستهدف توفير بعض الخدمات العامة وإقامة بعض المرافق العمومية، والتي لا تتعارض ومبادئ المذهب الفردي الحر، التي تقضي بضرورة إقصاء الدولة عن الحياة الاقتصادية والحيلولة دون أن يكون لأنشطتها المحدودة أي تأثير على حرية النشاط الاقتصادي، الذي يكفل إشباع أكبر قدر من الحاجات والذي تكمن فيه أسباب تحقيق توازنه، والذي ينظمه تلقائيا جهاز السوق بعيدا عن أي تدخل من جانب الدولة. لذلك، فقد أدى تقلص أهمية نشاط الدولة الحارسة والتمسك بحياد نشاطها المالي، حسب قانون ساي، إلى نتائج هامة أثرت على مفهوم النفقات العمومية، تتمثل في ضرورة الاقتصاد في النفقات العمومية لما تنطوي عليه من استهلاك لجانب من ثروة المجتمع ، نتيجة للطابع الاستهلاكي وغير الإنتاجي للنشاط الحكومي (وبالتالي للنفقات العمومية)، بحيث يتعين أن تكون في أضيق الحدود وبالقدر اللازم لتمكين الدولة من القيام بوظائفها التقليدية المحدودة. لأن الرأي الذي كان سائدا في ذلك الوقت، يحيل على أن الدولة عادة تلجأ إلى فرض الضرائب لتغطية نفقاتها العمومية غير المنتجة، بحيث يؤدي التوسع في النفقات العمومية إلى زيادة العبء الضريبي على أفراد المجتمع، والحد من إمكانياتهم في توجيه مدخراتهم نحو أفضل الاستخدامات التي تحقق للمجتمع أقصى المنافع، لذلك كانت أفضل النفقات العمومية هي أقلها حجما. ثم التمسك بحياد النفقات العمومية واقتصارها على تمكين الدولة من القيام بنشاطها المحدود (الذي ينحصر في توفير الأمن والدفاع والعدالة، وفي القيام بعدد محدود من المشروعات العامة اللازمة لتنشيط التبادل التجاري ولرفع مستوى بعض الخدمات العامة كالتعليم والصحة)، ولذلك تميزت النفقات العمومية بطابع مالي خالص أبعدها عن أن تكون لها أية آثار اجتماعية واقتصادية. لكنه في حقيقة الأمر أن للنفقات العمومية التقليدية في ظل الدولة الحارسة لم تخل كلية من إحداث بعض هذه الآثار الاجتماعية، ولو بطريق غير مباشر -رغم طابعها غير المنتج- على وضع جعل المفكرين التقليدين يشددون في الحد من النفقات العمومية لضمان حيادها أو على الأقل لتضييق مجال آثارها. وهو الأمر الذي يمكن أن نقر معه أن الدراسات المالية التقليدية قد اقتصرت على التعرض للجوانب القانونية والإدارية للنفقات العمومية، سواء فيما يتعلق بأساليب تحديد حجمها تحديدا كليا، أو فيما يتعلق بإجراءات صرفها والرقابة عليها، لضمان ضغطها والحد منها على النحو الذي يحول دون التجاء الدولة بما لها من سلطة إلى التوسع في تدبير الموارد المالية (كالضرائب) اللازمة لتغطيتها. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : يونس أحمد بطريق، مقدمة في علم المالية العامة، مطبعة الأهرام التجارية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 1977، ص 44.

(2) لم تحاول الدراسات المالية التقليدية التعرض بقدر كاف لما تثيره النفقات العمومية من قضايا تتعلق بآثارها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية التي لم يعترف بها التقليديون، وأسس توزيعها على أوجه النشاط المختلفة، نظرا لحيادها من ناحية وطابعها الإداري من ناحية أخرى. كما أدى تعدد الأزمات الاقتصادية والسياسية التي واجهتها المجتمعات الرأسمالية منذ بداية القرن العشرين، وظهور المبادئ الاشتراكية، ووضعها موضوع التطبيق منذ الثورة الروسية سنة 1917، إلى تخلي الدولة عن حيادها =

النفقة العمومية هي مبلغ مالي تقوم الدولة بإنفاقه من خزينتها العامة بقصد إشباع حاجات عامة تحقيقا لأهدافها. وامتدادا لذلك، وقياسا عليه، فالنفقة المحلية تحيل على ذلك المبلغ المالي الذي تقتطعه إحدى الجماعات الترابية من أموالها بقصد إشباع حاجيات المجتمع المحلي(1). أو هي مبلغ نقدي يقرره جهاز عام محلي بغرض إشباع حاجة عامة محلية(2).

وبذلك، تشكل نفقات الجماعات الترابية أحد أدوات السياسة المالية المحلية التي تقوم الأجهزة المالية المحلية بتنفيذها، عن طريق ميزانياتها، لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يرمي المجتمع إلى الوصول إليها خلال فترة زمنية معينة. وهو الأمر الذي جعل النفقة المحلية تتحدد في مجموع المبالغ المالية التي يتم صرفها

= التقليدي، ولجوئها إلى التدخل في الحياة الاقتصادية بقصد تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، الذي عجز قانون السوق للنظام الفردي الاقتصادي، وخرجت من نطاق الدولة الحارسة، إلى نطاق الدولة المتدخلة، وبخاصة بعد انتشار الفكر الكينزي، إذ لم يعد دور الدولة الرأسمالية المعاصرة، قاصرا على مجرد الاحتفاظ بالتوازن الاقتصادي علاجا للأزمات، إنما تحقيقا لزيادة معدل النمو الاقتصادي القومي، وهو ما أدى إلى زيادة حجم النفقات العمومية وتعددها من ناحية، وتغير مفهومها وطبيعة دورها من ناحية أخرى. وبالتالي أصبحت النفقات العمومية أداة رئيسية لتدخل الدولة، في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. أما في الدولة الاشتراكية أو المنتجة، التي تتحمل مسؤولية النشاط الاقتصادي في مجموعه، نتيجة لسيطرتها الفعلية على وسائل الإنتاج، ازداد حجم النفقات العمومية، وبخاصة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك لاتساع نطاق نشاط الدولة، الذي يهدف إلى توزيع موارد الإنتاج بين مختلف الاستخدامات، وتنسيق أوجه النشاط الاقتصادي بما يحقق التوازن الاقتصادي بين الإنتاج والاستهلاك وفقا لخطة قومية شاملة، تملك الدولة سلطات مطلقة في تنفيذها. وأخيرا في معظم البلدان النامية والمستقلة حديثا قد أصبح على عاتق الدولة مسؤولية التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية للحاق بالعالم المتقدم، بالإضافة إلى مسؤولية توفير السلع والخدمات العامة وتقديم الإعانات. وعليه تتولى الدولة مسؤولية الإنفاق العمومي على إنشاء البنيات التحتية الضرورية لعملية التنمية، كالسدود والطرق الحديثة ومحطات توليد الطاقة...الخ، مع ما واكب ذلك من إحداث تغييرات هيكلية في البنى الاقتصادية. كل ذلك قد فرض على هذه الدول أن توسع من نطاق نفقاتها العمومية، وهو ما يقود إلى تحقيق أهداف الاقتصاد في التخصيص الأمثل للموارد والتوزيع العادل للدخل والاستقرار والنمو الاقتصادي، بل يمكن التأكيد أكثر من ذلك، أن للإنفاق العمومي دورا استراتيجيا كبيرا ومتعاظما في تحقيق هدف النمو فيما بين الأهداف الأخرى في الدول النامية. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : محمد خليل علي وسليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، طبع ونشر دار زهران، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1999، ص 94.

(1) محمد مراد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، جامعة الدول العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1962، ص 122.

(2) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 151.

من قبل الجماعات الترابية لإشباع الحاجات العامة المحلية وتحقيقا لتدخلها الاقتصادي والاجتماعي في إدارة مجتمعها المحلي.حيث يتم تحديد طبيعة النفقة المحلية عن طريق تحديد وحصر الإيرادات التي يمكن الحصول عليها خلال السنة المالية أولا وتبعا لذلك تقوم بتحديد نفقاتها. ومرد ذلك إلى أن الجماعات الترابية رغم تمتعها بامتيازات السلطة العامة لا تملك إلا سلطة محدودة ومحددة فيما يتعلق بإنفاقها، لأنها غير مطلقة اليد في تدبير مواردها المحددة أصلا ولا يجوز لها أن تتجاوز حدود هذه الموارد، كما لا يجوز لها ابتكار موارد جديدة أو الزيادة في أسعار الرسوم المحلية المقررة لها.

إن تحديد مفهوم نفقات الجماعات الترابية، يرتبط بما يشهده العالم من تطور ملحوظ في وظائف الدولة، وذلك بتحملها لمسؤوليات كثيرة في ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن الطبيعي أن يصاحب هذا التطور تغييرات إدارية واسعة، ومتلاحقة تشمل دواليب الجهاز الإداري ووظائفه ووسائله. وكنتيجة لتعدد واجبات الدولة وتنوعها، اتجهت الدول المعاصرة ومن بينها المغرب إلى إتباع أسلوب اللامركزية، كشكل من أشكال التنظيم الإداري، الذي بفضله تم الاعتراف بوجود قضايا ترابية، عهد تدبيرها إلى وحدات ترابية منتخبة تحت إشراف ووصاية السلطة المركزية، الشيء الذي سيخفف الضغط على كاهل الإدارة المركزية المسؤولة عن تأمين الخدمات على المستوى الوطني، وسيمكن سكان المنطقة من ممارسة أمورهم بأنفسهم ومن المساهمة في خدمة جماعتهم،والرفع من نموها وتحسين ظروف عيش قاطنيها، وهذه النظرة الاقتصادية دفعت الدولة إلى التخلي عن بعض الصلاحيات لفائدة الجماعات الترابية، ودفعت بها إلى مضاعفة عددها مع مراعاة الحيز الذي يشغله إقليمها وكثافة سكانها، ومن هنا أصبحت الجماعات الترابية حلقة أساسية في مسلسل التنمية الوطنية.

وبفضل قدرة الجماعات الترابية على إقرار مبالغ مالية بواسطة أجهزتها المنتخبة بغرض إشباع حاجة عامة محلية، أصبحت تعتبر أداة ضرورية للتنمية الترابية في ظل دولة غير قادرة على لعب دور القوة الدافعة للاقتصاد بسبب التقلبات والتحولات التي شهدها العالم منذ مطلع السبعينات، حيث راجعت الدول سياستها المتعلقة بالشؤون الاقتصادية وقضايا التنمية، وجعلت من الجماعات الترابية أساس كل إقلاع اقتصادي،لتحل، بذلك، محل الدولة في عدة مجالات من تدبير المصالح العمومية والتنمية الاقتصادية وتقوية استقلالها وتحميل أجهزتها المنتخبة مسؤوليات أكبر،

وتمكين مجالسها من سلطات هامة جعلتها تحتل مركزا مهما في الهياكل الترابية، وتقوية قدرة مصالحها الإدارية والتقنية على القيام بالمهام المنوطة بها. لذلك أصبحت الجماعات الترابية المغربية في الآونة الأخيرة أصبحت إحدى المحددات الأساسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة للدولة، وهذه الأهمية لم تأت بمحض الصدفة ولا من فراغ، بل كانت نتيجة طبيعية لتطورات وطنية ودولية أملتها ظروف ومعطيات معينة أفرزت لنا وحدات ترابية مبادرة، نشيطة، فعالة، وساهرة على تدبير الشأن العام الترابي ومساهمة في القضايا الكبرى للبلاد، وأكثر حرصا وانفتاحا على الفكر التشاركي كإحدى المبادئ الأساسية للتنمية الترابية المستدامة، والقائم على إشراك الساكنة المحلية في جميع المبادرات التي تهم الشأن العام الترابي، حتى تكون أكثر إسهاما في التعاطي مع الرهانات المطروحة عليها، مع تقوية نهج الحكامة الترابية كمفهوم جديد لتدبير الشأن الترابي، خاصة في ظل ما تتضمنه من تدبير سليم للمالية المحلية بعقلنة الموارد وترشيد الإنفاق.

الفقرة الثانية
عناصر نفقات الجماعات الترابية

يقصد بالنفقات العمومية المحلية أو الترابية هي المجموع المبالغ المالية التي يتم صرفها بهدف تحقيق المصلحة العامة المحلية للسكان الذين يقيمون في منطقة أو إقليم معين، كالنفقات المتعلقة بالنقل داخل المدن، والنفقات المتعلقة بمرافق الماء والكهرباء...الخ، حيث تتولى الجماعات الترابية (الجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات الحضرية والقروية) ومجالسها المنتخبة صرفه هذه النفقات حسب الاختصاص والمجال المحدد لها قانونا. وبالتالي، فإن القيام بأي إنفاق محلي، يتطلب توفر ثلاثة عناصر أساسية، ترتبط بوجود مال عمومي، وبشخص يقوم بالإنفاق وهدف يراد تحقيقه. وتتوفر هذه العناصر في الإنفاق المحلي الذي تقوم به الجماعات الترابية لكي تفي بالتزاماتها.

أولا- النفقة المحلية مبلغ نقدي :

ارتباطا بالتطور العام الذي مس طبيعة الإنفاق العمومي من طرف الدولة ومؤسساتها في سبيل القيام بمختلف أنشطتها الرامية إلى إشباع الحاجات العامة،

حيث كانت الدولة تحصل على كل أو بعض السلع التي تحتاجها بطرائق مختلفة، التي تطورت بتطور المجتمع[1]، إذ تم الانتقال بموجبها من النظام الاقتصادي القائم على المقايضة أو الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي. حيث أصبحت السلطات العمومية تقوم بواجباتها في الإنفاق العمومي باستخدام مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاجه من منتجات، سلع وخدمات، من أجل تسيير المرافق العمومية وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها. وهو ما يجعل من استخدام الدولة للنقود أمر طبيعي، ويتماشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن تم تصبح هذه الأخيرة هي وسيلة الدولة للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد[2].

وامتدادا لذلك، فإنه لوجود نفقات الجماعات الترابية لابد استعمال مبلغ نقدي، لكون الأجهزة الترابية المنتخبة تستخدمها في الحصول على ما تحتاج إليه من سلع وأدوات وخدمات، أو لمنح الإعانات والمساعدات. أي أن الصفة النقدية للنفقة المحلية مسألة طبيعية طالما أن جميع المعاملات والمبادلات الاقتصادية تتم اليوم في ظل اقتصاد نقدي. وبالتالي، فالنقود هي وسيلة المجالس المنتخبة في الإنفاق، شأنها في ذلك شأن الدولة والأفراد. غير أنه لا تعتبر من باب النفقات المحلية مختلف الوسائل

(1) بالرغم من أن الإنفاق العام ظل لفترة طويلة من الزمن يتم في صورة عينية، كقيام الدولة بمصادرة جزء من ممتلكات الأفراد، أو الاستيلاء جبرا على ما تحتاجه من أموال وسلع دون دفع التعويض العادل، أو أن تلزم الأفراد القيام بالأعمال دون أن تدفع لهم الأجر وهو ما يطلق عليه "السخرة". أو أن يقوم بعض الأفراد بأعمال، أو أن يؤدوا بعض الخدمات مقابل مزايا عينية، كالسكن المجاني، أو مزايا شرفية كالأوسمة والنياشين والألقاب. وفي مرحلة لاحقة من التطور، لم يعد ممكنا تسخير الأفراد والاستيلاء على خدماتهم دون تعويض، أو تقديم بعض الامتيازات الشرفية، بل لجأت الدولة للتعويض الكلي أو الجزئي، بصورة عينية، فكانت تعطي حق استغلال بعض الأموال العامة للأشخاص المستولى على خدماتهم أو تقدم لهم أموالا عينية أو تقرر التعليم المجاني أو الخدمات الصحية والاجتماعية المجانية لمن يقدم لها خدماته. ومع التطور لم يعد مقبولا، كما كان سائدا في العصور القديمة، أن تدفع الدولة للأفراد مقابلا عينيا، مقابل حصولها على السلع والخدمات، بل قاد ذلك إلى انتقال النظام الاقتصادي من اقتصاد المقايضة أو الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي، حيث شاع استخدام النقود كوسيلة للتبادل، واعتمادها من قبل المجتمع للحصول على السلع والخدمات. وأصبح الإنفاق العام (ومعه الإيرادات العامة) يتم في الشكل الغالب بشكل نقدي. للمزيد من التفصيل يراجع في هذا الشأن : خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الرابعة، 2012، ص 54.

(2) سوزي عدي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 25.

غير النقدية التي قد تلجأ إليها الجماعات الترابية للحصول على ما يلزمها من الأموال والخدمات كفتح باب التطوع لأداء خدمة عامة محلية، واللجوء إلى ذوي اليسر من المواطنين المحليين لتقديم ما قد تحتاج إليه من سلع أو أدوات، إضافة إلى ما يؤديه بعض الأشخاص من خدمات عامة محلية مقابل مزايا عينية أو مزايا شرفية كالعضوية في مجالس الجماعات الترابية بدون مقابل[1].

وما تنبغي الإشارة إليه هو أن الصفة النقدية التي تتميز بها نفقات الجماعات الترابية تجد مبررها، في طبيعة الخصوصيات التي يتميز الإنفاق النقدي بوجه عام، لكونه يتماشى مع أهداف النظام المالي الحديث فيما يخص تقرير مبدأ الرقابة -بجميع أوجهها وصورها- على عمليات الإنفاق المحلي، مما يعمل على حسن استعماله طبقا للضوابط والقواعد التي تحقق مصالح الأفراد. بخلاف ما عليه الأمر في الإنفاق العيني، الذي يتضمن منح بعض المزايا العينية، وبالتالي، فإنه يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الجماعة الترابية وفي توزيع الأعباء والتكاليف العامة بين الأفراد.

ثانيا- صدور النفقة المحلية عن جهاز عام محلي :

إذا كان المشرع المغربي قد منح الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات مجموعة من الاختصاصات والمهام التنموية التي تهدف إلى تنمية وإشباع الحاجيات المحلية، بواسطة ما تنفقه من مبالغ مالية لاقتناء السلع أو الأدوات أو الخدمات...الخ، فإن ذلك يستوجب أن تكون المبالغ المستعملة داخلة في الذمة المالية للجماعات الترابية باعتبارها أحد أشخاص القانون العام الذي يتمتع بالشخصية المعنوية وله ذمة مالية قائمة ومستقلة عن الذمة المالية للدولة[2]، وبالتالي تكون النفقات التي تقوم بها

---

(1) محمد مراد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 122.

(2) يحيل مفهوم الهيئة العامة على ذلك الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام، ويسعى إلى تحقيق مصلحة عامة، لذلك النفقة لا تعتبر عامة إلا إذا صدرت عن شخص له صفة الهيئة العامة كالدولة ومؤسساتها، أو الجماعات الترابية (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات) ومجموعاتها والمؤسسات العمومية. أما النفقة الصادرة عن هيئة خاصة (شركة مثلا)، فإنها نفقة خاصة حتى وإن كان هدفها النهائي تحقيق مصلحة عامة، مثال ذلك إذا قام شخص ببناء مستشفى ثم تبرع بها للدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعد عاما، ذلك أن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالا خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف، ومن ثم يعد من قبيل الإنفاق الخاص. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : صباح نعوش، المالية العامة ومالية الدول النامية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1983، ص 19.

الحكومة في المستويات اللامركزية الثلاث : الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات، لا يعد من قبيل النفقات المحلية، وإنما يعد من باب النفقة العامة للدولة وهذا العنصر هو العامل المميز بين نفقات الدولة ونفقات الوحدات المحلية[1]، فالنفقة

(1) يطرح إشكال حول طبيعة النفقات التي تجريها الدولة ومؤسساتها كأشخاص عمومية ذات سيادة أم أن كل ما يصدر من جانب الدولة أو إحدى المؤسسات العامة يعتبر من قبيل النفقات العمومية، حتى وإن كان الشخص العام لا يتمتع، عند ممارسته للإنفاق العام، بالسلطة العامة وإن كان يمارس نشاطا شبيها بنشاط الأفراد،حيث يتم الاستناد إلى معيارين أساسيين هما :
أولا- المعيار القانوني : يستند أنصار المعيار القانوني على الطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإنفاق وما إذا كانت عامة أم خاصة، فالنفقات العمومية هي تلك النفقات التي يقوم بها أشخاص القانون العام أو الأشخاص المعنوية العامة كالدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ومجموعاتها. ويعود ذلك إلى اعتبار أن هذه الأشخاص تقوم بنشاطها بقصد تحقيق المنافع العامة، وتبدو فيه السلطة الآمرة والطبيعة السيادية التي تتمتع بها الدولة ومؤسساتها العامة. وهذه النفقات مقابل النفقات الخاصة التي يقوم بها الأفراد والشركات والجمعيات الخاصة أو أشخاص القانون الخاص، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى اختلاف طبيعة نشاط القانون العام عن طبيعة نشاط الشخص المعنوي الخاص، ويرجع هذا الاختلاف بصورة أساسية إلى أن نشاط أشخاص القانون العام إلى تحقيق المصلحة الجماعية العامة، ويعتمد في ذلك على القوانين والقرارات الإدارية، أي على سلطة الأمر. بينما يهدف نشاط الشخص المعنوي الخاص إلى تحقيق المصلحة الفردية الخاصة، التي تعتمد على التعاقد، ومبدأ المساواة بين المتعاقدين. ويتفق هذا المعيار مع الفكر التقليدي، الذي يؤمن بدور الدولة الحارسة، التي يجب أن يكون دورها في أضيق الحدود، والقيام بالوظائف التقليدية المحددة، وهي الأمن الخارجي والأمن الداخلي والعدالة وبعض المرافق العامة، وبذلك تتحقق انتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة، حيث يمتد نشاط الدولة ليشمل كثيرا من أوجه النشاط، التي كانت تدخل فيما مضى ضمن نشاط الشخص المعنوي الخاص، كالإنتاج والتوزيع. وأصبح المعيار القانوني غير كاف لتمييز بين النفقات العمومية والنفقات الخاصة، وقاصرا عن مجاراة الواقع العملي والتطور الذي لحق الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وذلك لانهيار الأساس الذي يقوم عليه، وهو اختلاف طبيعة نشاط الدولة عن نشاط الأفراد، وهو ما دعا فقهاء المالية العمومية بالمعيار الوظيفي لتفسير النفقات التي تصرف على المرافق الشبيهة بمرافق الأفراد.
ثانيا- المعيار الوظيفي : يعتمد هذا المعيار على الفكرة الاقتصادية والاجتماعية، والتي تأخذ في حسابها تطور الدولة، واتساع نطاق نشاطها المالي، حيث تتحد طبيعة النفقات العمومية، وفقا لهذا المعيار، على أساس طبيعة الوظيفة التي تخصص لها هذه النفقات، وبناء على ذلك تعتبر النفقات العمومية إذا قامت بها الدولة بصفتها السيادية، أو إذا قام بها بعض الأشخاص الخاصين الذي تفوضهم الدولة في استخدام سلطتها السيادية. أما النفقات التي تقوم بها الدولة ومؤسساتها أو الجماعات الترابية ومجموعاتها، في الظروف نفسها، التي يقوم الأفراد والقطاع الخاص للإنفاق فيها، فإنها تعتبر خاصة. غير أنه يلاحظ على المعيار الوظيفي الذي يعتمد الفكرة الاقتصادية والاجتماعية، يستبعد جزءا كبيرا من نفقات الدولة التي تدخل ضمن النفقات العمومية التي تقوم بها الدولة، من أجل إشباع الحاجات العامة، التي استنجدت إثر تطور الدولة، مما يحول دون إمكان قياس ما يعرف باسم الاقتصاد العام. وعليه، فإن ما يعتبر من النفقات العمومية قد لا يصدر من أشخاص القانون العام، بل قد يصدر عن أشخاص القانون الخاص. =

الوطنية هي التي يقع عبئها على الجميع من خلال الميزانية العامة للدولة حتى ولو انفق منها على أغراض محلية، في حين أن النفقة المحلية هي التي يقع عبئها على كاهل الجماعات الترابية حيث يتم تسجيلها في ميزانيتها[1].

ثالثا- تحقيق النفقة المحلية منفعة عامة محلية :

ترتبط نفقات الجماعات الترابية بإشباع حاجيات المجتمع المحلي، وليس على تحقيق نفع خاص يتعلق بفرد محدد أو مصلحة خاصة لفئة معينة. الأمر الذي يجعل من أن هدف النفقة المحلية هو تحقيق نفع عام يتعلق بـاستفادة سكان الجماعة الترابية (الجهة- العمالة أو الإقليم أو الجماعة) المتواجدين داخل النطاق الجغرافي لها من هذا النفع العام ولا يشمل ذلك المقيمين خارجها، فإذا :

- استخدمت جماعة ترابية ما بعض المبالغ النقدية من أموالها لتحقيق مصالح خاصة ذاتية لا يمكن اعتبارها نفقة محلية، وإنما يعد ذلك تصرفا وسلوكا منافيا لأغراض وأهداف النفقة المحلية وإساءة لاستعمالها. لأن ذلك يتعارض مع مبدأ المساواة والعدالة بين أفراد المجتمع المحلي في تحمل الأعباء، حيث أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة ومن ثم يجب أن يكونوا متساوين كذلك في الإنفاق المحلي من جهة[2]؛

= وفي حقيقة الأمر، أن الأخذ بهذا المعيار، يعني تجاهل التطور الذي لحق بمالية الدولة، ومن شأنه أن يخرج نطاق المالية العمومية الجزء الأكبر منها، والتي تقوم بها الدولة إشباعا للحاجات العامة التي تتزايد على نحو مستمر أثر تطور دور الدولة، على سلف البيان. وعليه، فإنه يجب التوسع في تعريف النفقات العمومية بحيث يشمل كافة النفقات التي تقوم بها الدولة، أو مشروعاتها العامة أو الترابية، بغض النظر عن الصفة السيادية أو السلطة الآمرة أو طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق لما في ذلك من مواكبة لتطور الدولة وتوسعه. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص زهير أحمد قدورة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2012، ص 23.

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 152.

(2) نص المشرع المغربي في الفصل 39 من الدستور الجديد لسنة 2011 :"على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور"، أي أن الضرائب والرسوم تكون في فرضها وإلزاميتها عامة وموحدة تفرض على جميع الأشخاص والأموال في الدولة، فلا يعفى أحد منها دون مبرر معتبر ومقدر، حتى يشارك الجميع في دعم التكاليف والنفقات العامة. وهو إلزام يسعى من خلاله إلى تحقيق العدالة الضريبية، والتي تتحقق عن طريق التوزيع العادل للعبء الضريبي بين كافة الشرائح الاجتماعية، لأنه لا وجود لواجب ضريبي دون جباية عادلة، لأن ضمان العدالة الضريبية يتم عن طريق دفع المكلفين المتشابهين في =

- إن إنفاق الجماعات الترابية على أغراض تخرج عن حدود مصالح الساكنة المحلية، لا يعتبر إنفاقا محليا، لأن هذه الجماعات مقيدة في ممارسة اختصاصاتها بحدود جغرافية معينة من جهة. كما تتوقف النفقات المحلية من حيث حجمها وتنوعها على طبيعة الاختصاصات الذاتية والمنقولة والاستشارية المعهود بها إلى الجهات، العمالات أو الأقاليم أو الجماعات وفقا للقوانين التنظيمية الجديدة من جهة ثانية[(1)].

وما تنبغي الإشارة إليه هو أن الجماعات الترابية في مختلف بلدان العالم، تبدل جهودا كبيرة طوال القرنين الماضي والحاضر في إشباع الحاجات المحلية وإقامة القواعد الأساسية للتنمية الترابية وحاولت أقصى جهد لتقديم الخدمات الأساسية للمواطن المحلي في مجالات التعليم والصحة البنيات التحتية والطرق العامة والمجاري الصحية والمواصلات السلكية واللاسلكية والإنارة والكهرباء والمياه...إلى غير ذلك. إلا أن عدد السكان يزيد بصفة دائمة وحاجات الأفراد في زيادة دائمة ومتغيرة، وكلما زاد عدد السكان كلما كانوا في حاجة إلى التوسع في هذه الخدمات وزيادة حجمها وكفاءتها حتى لا يحدث ازدحام عليها فتقل فاعليتها. كما أن التقدم العلمي قد ارتفع بدرجة كبيرة والتكنولوجيا الحديثة في تقدم مستمر ويجب أن تكون في خدمة المجتمع[(2)].

= الإمكانيات نفس القدر من الضرائب والرسوم المحددة قانونا، وأن يدفع المكلفون ضرائب تتضاعف بتصاعد إمكانياتهم. ذلك أن هذا المفهوم أساسه في إقرار الدستور المغربي الجديد بمساهمة كل فرد داخل المجتمع في تحمل النفقات العمومية، كل حسب مقدرته التكليفية، أي ما يحصلون عليه من دخول وما يمتلكون من أموال. ومن تم يقر بمبدأ المساواة الجبائية كأحد المكونات الرئيسية للحكامة الجبائية، لأنه باسم العدالة الجبائية يتم إقرار مبدأ المساواة أمام الضريبة، وعمومية الاقتطاع الجبائي، لأن هذه المساواة تشكل حالة معيارية، قد تكون ممكنة أو غير ممكنة بفعل النظام الجبائي القائم، بخصوصياته البنيوية والتاريخية والثقافية، كما أنها تهم مبدأ وجود وعاء ضريبي ذاته وآليات حسابه واسترجاعه وإمكانية الطعن فيه، وبالمقارنة مع هذه الحالة المعيارية، تكون مختلف مكونات المؤشر دالة على مدى التقدم أو على مدى التراجع في مجال توسيع نطاق الإنصاف الضريبي. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص :كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية : شرح وتحليل، مرجع سابق، ص 26.

(1) محمد مراد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 123.

(2) مما لا شك فيه أنه من المبادئ محل الاتفاق، هو أن تعدد الموارد المالية المحلية وتنوعها والتي تأتي نتيجة لطبيعة الخدمات المختلفة التي تؤديها الجماعات الترابية وأهمها :

- خدمات ضرورية لتقدم المجتمع مثل الخدمات التعليمية والصحية والتي يتعين أداؤها لمواطني الجماعات الترابية مهما ارتفعت كلفتها، ففي هذه الحالة يتعين على جميع الساكنة المحلية (مستفيدين وغير مستفيدين) تحمل أعبائها كل وفقا ليساره على أن تمول تلك الخدمات من حصيلة الضرائب والرسوم المحلية المختلفة لأنها تؤدى لأجل تحقيق المنفعة العامة ؛ =

وبزيادة عدد السكان وبزيادة المواصلات السلكية واللاسلكية بدرجة كبيرة مع التقدم التكنولوجي زاد اتساع السوق وزاد نشاطه وكان من اللازم أن تكون هناك رقابة أقوى وتنظيم أعمق مما كان عليه حتى لا يضار أفراد المجتمع. ومن نتيجة اتساع السوق أن رأت الجماعات الترابية التوسع في خدماتها وإضافة خدمات جديدة وحرمان القطاع الخاص منها أو الإقلال من تدخل السوق فيها حتى تزداد كفاءة وفاعلية وتشبع أفراد المجتمع. أضف إلى ذلك أن مختلف الدول المتقدمة في الوقت الحاضر لا تسعى فقط إلى إشباع الأفراد بالحاجات الأساسية بل تدخلت أكثر فأكثر لرفاهية المجتمع وليس للإشباع في الأساسيات فقط، فكثرت المتنزهات والحدائق والمتاحف والمسارح العامة للإشباع الجسمي والروحي معا وهذا ما تتجه إليه الجماعات الترابية في الدول السائرة في طريق النمو ومنها المغرب.

= - خدمات ضرورية للساكنة المحلية ولا يمكنهم الاستغناء عنها، مثل خدمات الإنارة والماء الصالح للشرب وغيرها، والتي تضطلع بها الجماعات الترابية لحماية مواطنيها من استغلال المستثمرين، حيث أن هذه الخدمات تتعرض للمنافسة من جانب المشاريع الخاصة، ويتعين إدارتها على أسس تجارية، وبالتالي تصبح هذه الخدمات معرضة لما يعرف ما يدفع في مقابلها الأثمان ؛

- خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية يعم نفعها على المجتمع المحلي بأسره زادت أهميتها وأصبحت بالغة الضرورة لحياة الأفراد مثل المكتبات العامة والمتاحف والمنتزهات، مثل هذه الخدمات لا يجوز تحقيق ربح من ورائها حتى لا يرتفع مقابلها إلى الحد الذي يصرف المواطنين عنها، ومن تم يصبح المستفيد من تلك الخدمة مطالب بأداء مقابل لا يفترض فيه أن يطغى تكلفة الخدمة، ويعرف هذا المقابل بالرسم؛

- خدمات ضرورية لموطني الجماعات الترابية إلا أنهم يستطيعون تدبيرها لأنفسهم عن طريق مؤسساتهم الخاصة، ونظرا لأن هناك قصور في تأدية هذه الخدمات على الوجه الأكمل، قد يعرض سلامة المجتمع المحلي وأمنه وحياة أفراده للخطر، الأمر الذي يدفع الجماعات الترابية الدخول إلى مضماره بحكم طبيعتها الاجتماعية، ومن أبرز تلك الخدمات مجال تشييد المساكن وتأجيرها لمحدودي الدخل، ومن تم تدر تلك المساكن عائدا يشكل بدوره موردا من مواردها الذاتية؛

- خدمات مجتمعية ضرورية يمتد نفعها إلى الأجيال التالية مثل إنشاء المدارس والمستشفيات، وهي مشاريع تقتضي مبادئ العدالة في تحميل الأجيال جانبا من أعبائها المالية، لذلك فإنها تمول من حصيلة القروض المحلية التي تسدد على أجيال تبعا للعمر الإنتاجي للمشاريع؛

- خدمات اقتصادية أو اجتماعية مكلفة لا تدخل بالكامل في نطاق الجماعات الترابية أو تدخل في نطاقها، ولكن إمكانياتها تعجز عن تمويلها من قبيل تشييد الطرقات الرئيسية أو الموانئ أو المطارات، اللهم إلا إذا تلقت إعانات من الحكومة المركزية قصد القيام بذلك.

للمزيد من التفصيل يراجع هنا : عبد الجليل هويذي، المالية العامة للحكم المحلي : دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر، دار عطوة للطبع والنشر، القاهرة، الطبعة الأولى،2012، ص 128.

وما تنبغي الإشارة إليه هو أن الجماعات الترابية تعتمد في إطار الأدوار المنوطة بها إلى القيام بصرف مبالغ نقدية يقررها جهاز عام محلي بغرض إشباع حاجة عامة محلية يصطلح على تسميتها بالنفقات العامة المحلية، تتميز بجملة من الخصائص العامة التي تحكمه تتعلق بـأن الموارد المحلية تحكم الإنفاق المحلي، أي أن الجماعة الترابية يجب أن تكون لديها موارد حتى تتمكن من الإنفاق. ثم عدم مرونة الجانب المالي للإنفاق العام المحلي، الأمر الذي يؤدي إلى عدم القدرة على التصرف في تحديد الموارد بشكل يناسب القيمة الإنفاقية للجماعات الترابية. وأخيرا إجبارية الإنفاق العام المحلي، وتدخل سلطة الوصاية في توجيه النفقات الإجبارية الخاصة بالتسيير، إذ يحق لهذه الأخيرة إدراج هذا النوع من النفقات بشكل إجباري إذا ما تبين لها أنه حصل إغفال في القيام بذلك من طرف المجالس المنتخبة المحلية[1].

المطلب الثاني

تقسيمات نفقات الجماعات الترابية

إذا كانت النفقات العمومية تخضع في تقسيمها إلى مجموعة من المعايير التي تختلف بحسب زاوية الرؤية لطبيعتها، فإنها بحسب معيار تأثيرها في الدخل الوطني أي القوة الشرائية، يتم تقسيمها إلى النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية. غير أنه يتم تقسيمها من زاوية معيار التكرار والدورية إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية. بينما نجد التصنيف الوظيفي للنفقات العمومية والذي يقسمها بحسب وظائف الدولة إما إلى النفقات الإدارية، أو النفقات الاقتصادية أو النفقات الاجتماعية[2]. فإن تقسيم نفقات الجماعات الترابية لا يخرج عن هذا الإطار، والذي يحتل فيه المعيار الاقتصادي مكانة الصدارة عند التفريق بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز، لكن ذلك لا يعفي من استحضار المعيار القانوني الذي يقسم النفقات المحلية إلى نفقات إجبارية وأخرى اختيارية. لكن التقسيم الأساسي الذي تخضع النفقات المدرج في ميزانيات الجماعات الترابية بالمغرب يتحدد في قسمين هما : نفقات التسيير وهي نفقات إجبارية (الفقرة الأولى)، ونفقات التجهيز وهي نفقات اختيارية (الفقرة الثانية).

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 21.

(2) سعيد جفري، تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أوماكراف، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2009، ص 19.

الفقرة الأولى

نفقات التسيير والنفقات الإجبارية

تحيل النفقات التسييرية أو الإجبارية على مجموع النفقات المخصصة للنشاط العادي والطبيعي للجماعات الترابية، والتي تسمح بتسيير مختلف نشاطاتها والتطبيق اللائق للمهام الخاصة بها، باعتبارها نفقات استهلاكية ضرورية لحياة الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة، تشتمل على النفقات المتعلقة بالموظفين والصيانة والأدوات واللوازم، وإرجاع الأقساط السنوية للاقتراض، بالإضافة إلى التحملات المختلفة الأخرى.

أولا- نفقات التسيير والنفقات الإجبارية الخاصة بالجهات :

ترتبط نفقات التسيير والنفقات الإجبارية الخاصة بالجهات بمجموعة من النفقات المرتبطة بالتدبير العام لشؤونها، والتي تم حددها القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات فيما يلي[1] :

- نفقات الموظفين والأعوان والمعدات، المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للجهة؛
- المصاريف المتعلقة بإرجاع الدين، والإمدادات الممنوحة من لدن الجهة؛
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية، الصادرة ضد الجهة؛
- المخصصات المرصودة لتسيير الوكالة الجهوية، لتنفيذ المشاريع؛
- النفقات المتعلقة المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات، والارجاعات الضريبية؛
- النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية؛
- النفقات المتعلقة بالالتزامات المالية، الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجهة؛
- النفقات المختلفة المتعلقة بتدخل الجهة.

أما النفقات التي تعتبر إجبارية بالنسبة للجهات، فقد حصرها المشرع المغربي فيما يلي[2] :

---

(1) المادة 189 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات.

(2) المادة 196 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات.

- الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالجهة وكذا أقساط التأمين؛
- مساهمة الجهة في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد الموارد البشرية بالجهة والمساهمة في نفقات التعاضديات؛
- المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات؛
- الديون المستحقة؛
- المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية؛
- الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجهة؛
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجهة.

ثانيا- نفقات التسيير والنفقات الإجبارية المتعلقة بالعمالات والأقاليم :

تنحصر نفقات التسيير والنفقات الإجبارية الخاصة بالعمالات والأقاليم في مجموع المبالغ المالية التي تسمح لهذه الوحدات الترابية بتسيير مختلف أنشطتها اليومية وكذا بممارسة مختلف الصلاحيات والمهام التي خولها المشرع المغربي إياها، إذ يمكن حصر مختلف النفقات التسييرية الخاصة بها في[1] :

- نفقات الموظفين والأعوان والمعدات، المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للعمالة أو الإقليم؛
- المصاريف المتعلقة بإرجاع الدين، والإمدادات الممنوحة من لدن العمالة أو الإقليم؛
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية، الصادرة ضد العمالة أو الإقليم؛
- النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات، والارجاعات الضريبية؛

(1) المادة 172 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالعمالات والأقاليم.

- النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية؛

- النفقات المتعلقة بالالتزامات المالية، الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن العمالة أو الإقليم؛

- النفقات المختلفة المتعلقة بتدخل العمالة أو الإقليم.

أما النفقات التي تعتبر إجبارية بالنسبة للعمالة أو الإقليم، فقد حصرها القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالعمالات والأقاليم فيما يلي[1] :

- الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالجهة وكذا أقساط التأمين؛

- مساهمة العمالة أو الإقليم في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد الموارد البشرية بالعمالة أو الإقليم والمساهمة في نفقات التعاضديات؛

- المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات؛

- الديون المستحقة؛

- المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات العمالات أو الأقاليم ومجموعات الجماعات الترابية؛

- الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن العمالة أو الإقليم؛

- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد العمالة أو الإقليم.

ثالثا- نفقات التسيير والنفقات الإجبارية المخصصة للجماعات :

إذا كانت نفقات التسيير المخصصة للجماعات هي نفقات عادية توجه بالأولى إلى التدبير الاعتيادي لإدارة ومصالح الجماعة، فإن القانون التنظيمي الجديد للجماعات قد حدد قائمة هذه النفقات فيما يلي[2] :

(1) المادة 174 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالعمالات والأقاليم.
(2) المادة 179 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجماعات.

- نفقات الموظفين والأعوان والمعدات، المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للجماعة؛
- المصاريف المتعلقة بإرجاع الدين، والإمدادات الممنوحة من لدن الجماعة؛
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية، الصادرة ضد الجماعة؛
- النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات، والارجاعات الضريبية؛
- النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية؛
- النفقات المتعلقة بالالتزامات المالية، الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجماعة؛
- النفقات المختلفة المتعلقة بتدخل الجماعة.

أما النفقات التي تعتبر إجبارية بالنسبة للجماعات، فقد حصرها المشرع المغربي في النقاط التالية[1] :

- الرواتب والتعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالجهة وكذا أقساط التأمين؛
- مساهمة الجماعة في هيئات الاحتياط وصناديق تقاعد الموارد البشرية بالجماعة والمساهمة في نفقات التعاضديات؛
- المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والمواصلات؛
- الديون المستحقة؛
- المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات؛
- الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجماعة؛
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة؛
- المخصص الإجمالي لتسيير المقاطعات بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.

إضافة إلى ذلك، هناك نفقات إجبارية أخرى نص عليها المشرع المغربي في الفصل 15 من ظهير 20 شتنبر 1976 المتعلق بمشاركة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي،

(1) المادة 181 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجماعات.

حيث تعد إلزامية بالنسبة للمجالس الجماعية التي تستفيد من الموارد الغابوية في حدود 20 %، وتشمل تشجير الأراضي، تحسين الغابات والمراعي، والتهيئة وغراسة الأشجار المثمرة، والتنقيب عن العيون وتهيئة نقط الماء، وتهيئة المخابئ الجماعية أو المسالك، ثم إحداث المساحات الخضراء وحماية المناظر الطبيعية.

إن الطبيعة العامة في المقتضيات القانونية الخاصة بنفقات التسيير، من خلال القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية الثلاثة، توضح أنها نفقات تتعلق بالسير العادي للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، ومختلف التكاليف الملقاة على كاهلها، ومن ذلك المخصصات الموجهة لأداء أجور الأعوان والموظفين، والنفقات المتعلقة بإرجاع الدين وباقي النفقات المنصوص عليها في القانون. ومن جانب آخر ، فإن القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية الثلاثة عملت على الرصد التفصيلي للنفقات الإجبارية، وهي نفقات وكما يدل عليها اسمها، تعتبر واجبة التنفيذ من قبل المجالس المنتخبة، لأنها تطال نفقات ومصاريف يمكن إدخالها في خانة الأعمال والتصرفات والتكاليف الحيوية على مستوى التدبير الترابي لشؤون الجماعات الترابية بالمغرب، كما أن هذه القوانين ستعمل على تنظيم شروط تسجيل وصرف هذا النوع من هذه النفقات من قبل سلطات الوصاية، في حالة تقاعس المجالس المنتخبة عن القيام بذلك[1].

وإذا كان الواقع القانوني يبين أن مختلف النفقات الإجبارية التي أقرها المشرع المغربي لفائدة الجماعات الترابية تندرج في إطار نفقات التسيير، فإن الواقع العملي يثبت هذا النوع الأخير من النفقات في تنامي مستمر، خاصة منها ما يتعلق بتسيير المصالح، والمتعلقة بالموظفين والأعوان والصيانة والأدوات والتوريدات والمصاريف المالية المتعلقة بإرجاع الدين والإمدادات الممنوحة والمساهمات في عمليات ذات فائدة محلية أو وطنية وتحملات أخرى مختلفة...الخ. كما أن الجانب الإداري لا زال يغطي نسبة كبيرة ضمن مجموع الإنفاق المحلي وهو ما يجعل الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات وحدات تميل إلى الاستهلاك أكثر من الاستثمار، لأن المنظور الاقتصادي للجماعات الترابية يعتبرها مقاولات يقتضي تخفيف نفقات التسيير لصالح نفقات التجهيز لكون هذه الوحدات الترابية تميل بطبيعتها الاقتصادية إلى التماثل مع الطابع المقاولاتي[2].

---

(1) سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 213.

(2) مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 38.

إن الإشكالات السالفة الذكر، تستوجب العمل وفق آليات التدبير المحكم والعقلاني للنفقات، وإخضاع التقديرات الخاصة بنفقات التسيير لمبادئ الحكامة المالية، عبر الارتكاز على العقلانية والفعالية والدقة والمسؤولية، بالإضافة إلى تطبيق الأنظمة الخاصة بالنفقات الموظفين،إذ يستوجب ذلك حصر نفقات الموظفين، ثم تجميد خلق المناصب المالية وحصر عمليات التوظيف في الكفاءات الغير متوفرة وفي حدود الحاجيات الفعلية. وبالنسبة لنفقات استهلاك الماء والكهرباء، يستوجب ذلك ترشيد استهلاك الماء والكهرباء والهاتف واستعماله وفق قواعد الاقتصاد والفعالية والنجاعة. وأخيرا بالنسبة لنفقات التسيير الأخرى يتطلب التحكم في نفقات استهلاك الوقود والزيوت والحد من وثيرة نموها، بالإضافة إلى ضبط عمليات اقتناء أدوات ولوازم المكتب والنظم المعلوماتية[1] .

الفقرة الثانية
نفقات التجهيز والنفقات الاختيارية

تعتبر نفقات التجهيز نفقات غير عادية تشمل مصاريف استثنائية لا تتكرر خلال السنة، يرتبط وجودها بتوافر الإعتمادات المالية اللازمة، وتكمن أهميتها في اعتبارها محور التنمية المحلية لأنها تسمح للجماعات الترابية بالتدخل في مختلف المجالات ذات البعد التنموي، فكلما ارتفعت المبالغ المخصصة للبرامج التجهيزية من طرف الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات كان ذلك دليلا على نضج المجالس المنتخبة واستيعابها للمهام والاختصاصات المنوطة به[2]. وهو ما يجعلنا نقر بأن نفقات التجهيز أو الاستثمار، نفقات للتجهيز المحلي أساسا، مصدرها ميزانية الجماعة الترابية، وهدفها إشباع الحاجات العامة التجهيزية، أي أنها نفقات تمول المشروعات الإنتاجية، والبنيات التحتية، ومشروعات الخدمات بهدف تلبية الحاجات الاستثمارية في قطاعات مختلفة، واستيعاب الفعاليات البشرية والاقتصادية، ذلك لأنه كلما زاد دور الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات في هذا الصدد، إلا وأصبحت المحرك الأساسي للتنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية[3].

---

(1) مكاوي نصير، قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، مرجع سابق، ص 118.

(2) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 153.

(3) عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1991، ص 154.

أولا- نفقات التجهيز في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية :

إذا كان النفقات الاختيارية هي تلك النفقات غير المنصوص على إجباريتها قانونا، وهي تهم في المقام الأول، النفقات الخاصة بالتجهيز، والطابع الاختياري لهذا النوع من النفقات يرتبط في الواقع العملي بالإمكانيات المالية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية، التي تسمح بالقيام بالأشغال والبرامج والتجهيزات ذات المصلحة العامة، ورغم الطابع الاختياري لهذا النوع من النفقات، فالسلطة التي تتمتع بها المجالس المنتخبة، ليست مطلقة اتجاهها، ولا يمكن لها صرفها في إطار خارج القانون المحدد، أو مخالف للاختصاصات المخولة لها. لذلك فإن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تحدد نفقات التجهيز وفقا لما يلي :

1 - نفقات التجهيز الخاصة بالجهات :

وفقا لمقتضيات المادة 194 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات، تشتمل نفقات التجهيز على ما يلي :

- نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجهة؛
- المخصصات المرصودة للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع؛
- استهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات.

بينما أكدت المادة 195 من نفس القانون التنظيمي على أنه توجه نفقات التجهيز بالأساس لإنجاز برامج التنمية الجهوية والبرامج متعددة السنوات من ناحية. ولا يمكن أن تشتمل نفقات التجهيز على نفقات الموارد البشرية أو نفقات المعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للجهة من ناحية أخرى.

2 - نفقات التجهيز المتعلقة بالعمالات والأقاليم :

تبعا لمقتضيات المادة 167 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالعمالات والأقاليم، تشتمل نفقات التجهيز على ما يلي :

- نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات العمالة أو الإقليم؛

- استهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات.

بينما أكدت المادة 173 من نفس القانون التنظيمي على أنه توجه نفقات التجهيز بالأساس لإنجاز برامج تنمية العمالة أو الإقليم والبرامج متعددة السنوات. ولا يمكن أن تشتمل نفقات التجهيز على نفقات الموارد البشرية أو نفقات المعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للعمالة أو الإقليم.

3 - نفقات التجهيز المخصصة للجماعات :

تأكد مقتضيات المادة 179 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجماعات، على أن نفقات التجهيز تشتمل على ما يلي :

- نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجماعة؛

- استهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات.

بينما نصت المادة 180 من نفس القانون التنظيمي على أنه توجه نفقات التجهيز بالأساس لإنجاز برامج عمل الجماعة والبرامج متعددة السنوات. ولا يمكن أن تشتمل نفقات التجهيز على نفقات الموارد البشرية أو نفقات المعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للجماعة.

ثانيا- طبيعة التجهيزات الجماعية :

إذا كان التجهيز المحلي يلعب دورا أساسيا في إنعاش الاقتصادي المحلي من خلال تمويل مشاريع استثمارية منتجة سواء على مستوى البنية التحتية أو على مستوى مشاريع الخدمات، لهدف تلبية الحاجات الاستثمارية في مختلف القطاعات واستيعاب الفعاليات البشرية والاقتصادية. فإن ذلك يدفعنا إلى تحديد ماهيته وأهم مجالات تدخله.

1 - ماهية التجهيزات الجماعية :

يعتبر التجهيز محليا أي خاص بالجماعات الترابية إذا وضع في إطار الهدف الذي يرمي إليه، أي إشباع حاجات السكان المحليين، ويمول هذا الأخير في بعض الأحيان من طرف الخواص، وهو بذلك يختلف عن التجهيز العمومي، الهادف إلى إشباع

حاجات عامة ممولة من طرف الدولة. إلا أنه بالرغم من ذلك، فإن التجهيزات الخاصة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، لا تقتصر على التجهيزات التي تقيمها هذه الجماعات الترابية فوق ترابها، أو تكون لها يد المساهمة فيها، بل تشمل حتى تلك التي تقوم بها الدولة أو الهيئات التابعة لها، وحتى الخواص أو بعض المحسنين.

إذا كان الإنفاق التجهيزي من الاختصاصات الخالصة للجماعات الترابية، لكونه يدخل في إطار شؤونها المحلية، وهو ما يختلف عن الشؤون الوطنية لارتباطها بمجالات تدخل الدولة، حيث تتميز الشؤون المحلية عن الشؤون الوطنية في كون توزيع الاختصاصات يستند إلى الأهمية الترابية للقطاع المعني، ومن تم تضمن نفقات التجهيز حسن سير المرافق المرتبطة بالجماعات الترابية المعنية، كتوزيع الماء والكهرباء، توفير النقل العمومي، وبشكل عام توفير الخدمات الآنية والمستعجلة واليومية لسكان الجهة أو العمالة والإقليم أو الجماعات،حيث تعتبر صفقات الجماعات الترابية الآلية المثلى والوسيلة القانونية والاقتصادية المثلى لوضع هذا التدخل موضع التطبيق الفعلي.

وعلى أساس ذلك، يتحدد التجهيز المحلي في كل ما يقام على أرض الجهة أو العمالة والإقليم أو الجماعات الحضرية أو القروية، داخل حدودها الترابية من تجهيزات، سواء تعلقت ببنيات إدارية أو تجزئات سكنية، أو تهيئ الطرق الثلاثية، أو المسالك الجماعية، أو تعلق الأمر بجلب الماء أو الكهرباء، سواء تم تمويل هذه التجهيزات من طرف الجماعة الترابية وبعض المؤسسات العمومية، أو الخاصة أو حتى من بعض المحسنين. ذلك أن المبالغ التي يتم بواسطتها هذه التجهيزات تجد مصدرها في ميزانية الجماعة الترابية، هدفها إشباع الحاجيات العامة للتجهيز، وهي ميزانية متنقلة من سنة لأخرى ريثما يحل موعد إنفاقها، وسبب ذلك هو وجود مشاريع وبرامج تنموية بعيدة المدى[1].

2 - مجالات التجهيزات الجماعية :

بإقرار المشرع المغربي لمختلف القوانين التنظيمية الجديدة الخاصة بالجماعات الترابية الثلاثة، لم تعد وظيفة الجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات الحضرية

(1) عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 155.

أو القروية تقتصر كما كان من قبل على المجال الإداري المحض المتجلي أساسا في إنجاز الوثائق الإدارية، وتقديم الخدمات ذات الطابع الإداري الصرف، وفي ممارسة الشرطة الإدارية التي يتوخى منها الحفاظ على الأمن والصحة والسكينة العامة، بل إن الأمر تعدى ذلك لكي يشمل وضع وإقامة البنيات والبرامج التجهيزية التي من شأنها استقبال الاستثمارات المحلية، وبالتالي توفير الإطار الملائم لممارسة كل نشاط اقتصادي، يعود بالنفع العام على الجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات وسكانها،وبالتالي تحقيق التوازن على صعيد وضع التجهيزات ما بين الجماعات الترابية.

وعلى أساس ذلك، يمكن التأكيد على أنه أصبح من اختصاص الجماعات الترابية إقامة التجهيزات الأساسية، بإمكانياتها المالية الذاتية المتوفرة، أو حتى بمساعدات الدولة في حالة العجز، أو هيئة عمومية أخرى، كما يحق لها أن تضطلع على كل التجهيزات، التي يمكن أن تقيمها الدولة أو أية مؤسسة أخرى على تراب الجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات الحضرية أو القروية. ومن تم يتحدد ميدان تدخل التجهيز المحلي في مجالات عديدة على مستويات مختلفة من قبيل[1] :

2 - 1 - توزيع الماء :

تتمثل التجهيزات الخاصة بالجماعات الترابية في مجال توزيع الماء في بناء محطات لمعالجة الماء الصالح للشرب، وإعداد نقط الماء، وبناء قنوات لإيصال الماء، وحفر وبناء الآبار خاصة في الجماعات القروية، بناء أحواض داخل الأرض، وبناء محطات للجدب بالمضخة.

2 - 2 - الكهرباء :

ترتبط التجهيزات التي يجب الجماعات الترابية القيام بها عن طريق نفقات التجهيز في ميدان الكهرباء بعمليات إيصال الكهرباء ووضع العدادات، وبناء مراصد لتوزيع الكهرباء، وإنجاز شبكات التوزيع الصنف الأول والثاني، ووضع الخطوط الكهربائية للإيصال، ثم تشييد بنايات تقنية للاستعمال.

---

(1) توفيق السعيد، الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية : النظام القانوني الجديد، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2003، ص 212.

2 - 3 - التجهيز الجماعي :

تتمثل نفقات التجهيز التي تصرفها الجماعات الترابية من أجل التجهيز في تشييد البنيات الإدارية، وتكوين الأطر، ببناء مراكز للتكوين التقني والإداري وتجهيزها، وتشييد خزانات للمطالعة ودور للثقافة ومراكز لممارسة الرياضيات، وبناء مستوصفات وتجهيز مختبرات الصحة والتحليل، وبناء الأندية النسوية، وبناء أسواق للجملة و الأحياء وإعدادها، وبناء الأقسام التعليمية، وبناء مستودعات للجثث المجهولة الهوية، واقتناء أدوات للإغاثة والوقاية المدنية، وبناء مجازر، ثم بناء محطات للمسافرين.

2 - 4 - الطرق والنقل :

تشكل نفقات التجهيز التي تعتمدها الجماعات الترابية من أجل إنجاز تجهيزات أساسية خاصة في مجال الطرق والنقل، أهم النفقات التي يتم صرفها من أجل بناء وإصلاح الطرق الإقليمية والجماعية، وإعداد المنتزهات، وإعداد المساحات العمومية والمساحات الخضراء، والإنارة العمومية، ثم بناء الطرق الحضرية (شوارع + أزقة)، وإنجاز التجزئات الجماعية.

ثالثا- تمويل التجهيزات الجماعية :

يتم تمويل التجهيزات المحلية في الأصل بفائض الموارد الذاتية، إذا كانت الجماعة الترابية تتوفر على موارد ذاتية كافية، طبعا بعد تسديد نفقات التسيير الإجبارية، وفي حالة ما إذا تم صرفها بطريقة عقلانية، وإذا فاقت كذلك هذه المداخيل المقررة المصاريف المسجلة، إذ بعد تغطية المصاريف التسييرية، نحصل على فائض يعتبر فائضا يتم فتحه كاعتماد بالجزء الخاص بالتجهيز. بالإضافة إلى فائض التدبير المالي المنصرم، ويتعلق الأمر هنا بالفائض الحقيقي الحاصل بعد تحديد المداخيل والمصاريف الفعلية، ويقصد بها المداخيل التي تمت الاستفادة منها، والمصاريف التي تم إنفاقها، تم الاعتمادات المنقولة من جهة أخرى، بالإضافة إلى فائض الحسابات الخصوصية.

وعليه، فإذا كانت نفقات التجهيز على المستوى المحلي بالفائض على مستوى نفقات التسيير، فإنه كلما تمت عقلنة النفقات المحلية وترشيدها إلى المستوى المطلوب إلا وتمكنت الجهة والعمالة والإقليم والجماعة من تحقيق فائض في نهاية السنة، وهذا الفائض هو الذي يبرمج ضمن استثمارات تؤدي إلى نفقات التجهيز،

أما في حالة تضخم نفقات التسيير فان ذلك يؤدي إلى ضعف الفائض أو انعدامه وبالتالي انعدام وضعف نفقات التجهيز، كما أن الجماعات الترابية ليست على نفس القدر من الإمكانات، فهناك جماعات كبيرة وغنية تتمكن من تحقيق فائض يخصص للتجهيز وهناك جماعات فقيرة تعيش على إعانات الدولة وبالتالي فهي لا تتوفر على إمكانيات تغطي بها نفقات تسييرها فبالأحرى نفقات التجهيز، وهذا يستوجب بالضرورة التحكم في نفقات التسيير لأجل الحصول على الفائض، وبالتالي الارتقاء بنفقات التجهيز إلى مستوى يمكنها من تغطية إمكانيات التجهيز، وتمكين الجماعات الترابية من التدخل الاقتصادي الفعال سواء على المستوى المباشر أو غير المباشر[1].

ومن تم فإنه بالاعتماد على الطبيعة القانونية لنفقات الجماعات الترابية،أمكن تقسيمها إلى نفقات إجبارية وضرورية للتسيير العادي للجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة، الأمر الذي أكسبها الأولوية في أبواب الميزانية المحلية، تم النفقات التجهيزية التي تأتي في المرتبة الثانية في أبواب الميزانية، وترصد غالبا من فوائض الجزء الأول إذا كانت الجماعة الترابية تتوفر على موارد ذاتية كافية من جهة، وعنصر بشري قادر على تسيير وتدبير النهج الإنفاقي والتنموي لها حسب الأولويات من جهة أخرى، أو من طرف المساعدات الممنوحة من الدولة (الأم)، من أجل القيام بالمنجزات والتجهيزات الضرورية للجماعة الترابية. وتستخدم هذه الأخيرة نفقاتها في تلبية حاجياتها، سواء أكانت استهلاكية أم إنتاجية، وتسيير نفقاتها بواسطة مسطرة قانونية محددة من طرف السلطات المختصة.

الفرع الثاني

ظاهرة الزيادة في نفقات الجماعات الترابية وقواعد ترشيدها

مما لاشك فيه أن دراسة النفقات المحلية توضح طبيعة السياسة العامة الترابية التي تنهجها كل من الجهة والعمالة أو الإقليم أو الجماعات الحضرية أو القروية في إشباع حاجات الأفراد من السلع والخدمات، بمختلف أنواعها وكمياتها، ثم فحص مدى ملاءمتها وكفاءتها، ويكون هذا الإشباع إما من إنتاج الجماعات الترابية ذاتها،

(1) مكاوي نصير، قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، مرجع سابق، ص 121.

أو عن طريق عقد بين هذه الوحدات والقطاع الخاص فيما يتعلق بالشراء أو تقديم الخدمات. ونظرا للدور الكبير الذي تقوم به الجماعات الترابية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية، والذي يثير مشكل الموارد اللازمة لتمويل نفقاتها المتزايدة، لكون ظاهرة تزايد الإنفاق العمومي ليست قاصرة على نفقات الدول فحسب، بل تتناول أيضا نفقات الجماعات الترابية، كما يدل على ذلك الإطلاع على ميزانياتها وحساباتها الإدارية، نتيجة لتطور الأدوار التي تقوم بها في لتلبية مختلف الحاجيات اليومية للساكنة المحلية التي أصبحت، هي الأخرى، في تزايد مستمر، الأمر الذي ترتفع معه نسبة الإنفاق المحلي مع تسجيل عدم مرونة الموارد المالية المخولة للجهات والعمالات أو الأقاليم أو الجماعات الحضرية أو القروية (المطلب الأول)، لذلك وجب التدخل للتفكير في وضع الآليات الكفيلة بترشيد الإنفاق المحلي وجعله أكثر استجابة للقدرات التنموية للجماعات الترابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

ظاهرة تزايد نفقات الجماعات الترابية

تعتبر ظاهرة تزايد النفقات العامة من الظواهر المتفشية في جميع بلدان العالم، مهما تباينت نظمها السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية والمالية، ويدل عليها الاطلاع على أرقام الميزانيات والحسابات السنوية للدول المختلفة، ولو أن سير الزيادة يختلف في كل سنة منها سرعة وبطئا باختلاف ظروفها وأحوالها، كما قد يحدث أن تقف الزيادة في بعض السنوات أو تتراجع النفقات العامة، على أن هذا كله نتيجة أحوال طارئة لا تلبث أن تزول، وتأخذ هذه النفقات في متابعة زيادتها باستمرار. ذلك أن ظاهرة تزايد نفقات الجماعات الترابية لا تشد عن هذه القاعدة، والتي تختلف أسبابها بين الدول المتقدمة والدول النامية، وذلك حسب التطور الاقتصادي الذي وصلت إليه كل دولة، ومدى قدرتها على تحقيق الرفاهية للسكان، ومدى تحقيقها لحاجات الأفراد المتزايدة عبر الزمن، فقد يكون ما وصلت إليه بعض الدول، هو ما ينبغي الوصول إليه من طرف دول أخرى أكثر حرمانا وأكثر فقرا[1].

(1) محمود رياصر عطية، أسباب ازدياد النفقات العامة في مصر، مطبعة دار نشر الثقافة، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 1948، ص 1.

وتتأطر ظاهرة تزايد النفقات العامة والمحلية بمجموعة من النظريات التقليدية التي عجزت عن تقديم أدوات تحليل سليمة لدراسة تطورات الإنفاق العام، التي تستند إلى قواعد مخالفة لقواعد الإنفاق الخاص، كما أن نظريات النمو لم تكن أكثر توفيقا في تفسير التطور التاريخي لظاهرة تزايد النفقات العامة، وعلاقته بمكونات الاقتصاد القومي ونموه، لأن هذا النوع الأخير من النظريات قد أهمل دراسة الإنفاق العام وأسقطته من حساباتها كلية إما بدمجه مع الإنفاق الخاص الاستهلاكي أو باعتباره متغيرا خارجيا لا يخضع لقواعد التحليل والتفسير الاقتصادي[1]. إلا أن ذلك لا ينفي وجود بعض الدراسات التي خطت خطوة إيجابية في اتجاه دراسة ظاهرة تزايد النفقات العامة والمحلية وهي : دراسة الاقتصادي الألماني أدولف فاجنر "Adolphe Wagner" سنة 1892[2]، ودراسة الأستاذين بيكوك وويزمان "Peacock and Wiseman" في مدرسة لندن للاقتصاد سنة 1961[3]، ودراسة ماسغراف "Musgrave" لمؤشر المرونة الداخلية للنفقات العامة والميل الحدي لها نسبة إلى

(1) سوزي عدي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 25.

(2) يعتبر العالم الاقتصادي الألماني أدولف فاجنرAdolphe Wagner أول من لفت الأنظار إلى قانون زيادة النفقات العامة، بعد أن درس حجم النفقات العامة للعديد من الدول الأوروبية في القرن التاسع عشر، والذي يفسر تلك الزيادة بسنة التطور، لأن الدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع اتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزداد تبعا لذلك. وبالرجوع إلى البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العام في العديد من الدول بعد الحرب العالمية الثانية تظهر بوضوح اتجاه النفقات العامة إلى التزايد باطراد بغض النظر عن درجة النمو الاقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها. وقد أوضح فاجنر أن تطور النفقات العامة هو نتيجة طبيعية لتغير الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للدول، إذ يتلخص قانونه في أنه إذا حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معينا من النمو الاقتصادي، فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة وهنا يعمل على زيادة نفقات الدولة بمعدل أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج القومي.

(3) أوضح ألان بيكوك وجاي ويزمان Alin Peacock et Jai Wiseman الأستاذان في مدرسة لندن للاقتصاد في دراسة لهما سنة 1961 حول تطور النفقات العامة بالنسبة للناتج الداخلي في المملكة المتحدة خلال الفترة ما بين 1890-1955، والتي ازدادت بصفة كبيرة خلال الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، وخلصا إلى أن النمو الاقتصادي ليس هو العامل الوحيد لارتفاع النفقات العمومية، وإنما هناك عوامل أخرى، إذ أن الزيادة في النشاط الحكومي، ومن تم النفقات العامة، تتم في غالبيتها في فترة الأزمات والحروب وتزيد وفق وثيرة مفاجئة وكبيرة، وبالتالي يزيد العبء الضريبي على المواطنين لتمويل هذا الإنفاق، ومن تم فإن مستوى الإنفاق العام يبقى في ذلك المستوى المرتفع بعد الأزمات والحروب، ولا ينزل إلى المستوى الذي كان فيه من قبل. ومع هذه الزيادة في الإنفاق العام يتم إحلاله محل الإنفاق الخاص، وهذا ما يطلق عليه "أثر الإحلال أو الاستبدال".

الناتج القومي الإجمالي[1]. بالإضافة إلى دراسات أخرى تعاقب، فيما بعد، بتحليلات مختلفة للظاهرة منها : نظرية الركود[2]، وقانون باركنسون[3]، وأطروحة التركيز التفاضلي للأرباح والتكاليف لتولور Tullour وستكير Stiguer[4]، وكذا

(1) ترتبط دراسة ماسغراف " Musgrave" بالبحث في مؤشر المرونة الداخلية للنفقات العامة والميل الحدي لها نسبة إلى الناتج القومي الإجمالي، والذي قام بإجراء دراسات تهدف التوصل إلى افتراضات محددة، حيث اعتمد على سلسلة زمنية متقاربة لدراسة تطور النفقات العامة لبعض الدول الرأسمالية كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا خلال الفترة 1963-1890، حيث خلص إلى مجموعة من النتائج قادته إلى استنتاج أسباب الظاهرة المتمثلة في الأهمية التي يحتلها التكوين الرأسمالي في المراحل الأولية للتنمية الاقتصادية، والتي يقع عبء النهوض به على عاتق الدولة من خلال الإنفاق العام، حيث أشار إلى أن افتقار القطاع الخاص للتسهيلات اللازمة للتكوين الرأسمالي في المراحل الأولى للتنمية الاقتصادية. ثم الإنفاق الاستهلاكي، حيث تتجه الأهمية النسبية للحاجات غير الأساسية التي تشبعها الدولة إلى الارتفاع مع نمو متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي.

(2) حسب كينز فإن شرط التوازن في اقتصاد ذي ثلاث قطاعات هو تعادل بين العرض الكلي والمتمثل في الدخل والطلب الكلي المتمثل في الاستهلاك والاستثمار والإنفاق الحكومي. ذلك أنه باستقراء خفيف لتاريخ الاقتصاد العالمي، فإن الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 استلزمت ضخ مبالغ ضخمة لتنمية ورفع الطلب الفعلي وبالتالي الرجوع إلى حالة العمالة الكاملة، كما أن أزمة المكسيك سنة 1994-1988 التي ألزمت العالم على ضرورة توفير ما قيمته 50 مليار كحد أدنى للخروج من الأزمة وعدم انتشارها بالإضافة إلى عدة أزمات أخرى ووصولا إلى الأزمة المالية العالمية لسنة 2008 التي حشدت لها الولايات المتحدة ما يفوق 800 مليار دولار ضمن ميزانيتها لنفس الفترة لإعادة الانتعاش الاقتصادي وكذلك الدول الأوروبية التي تأثرت بهذه الأزمة مثل بريطانيا التي ضخت ما يفوق 250 جنيه إسترليني (450 مليار دولار) في اقتصادها لإعادة الحيوية للبنوك والخروج من حالة الركود، فكانت هذه الخطط الإنفاقية كجزء من الميزانية العامة لهذه الدول في سبيل حماية الاقتصاد من الوقوع في حالة الركود الاقتصادي الحاد.

(3) بحسب قانون باركنسون هناك سبب آخر لزيادة النفقات والمتمثل في ميل طبيعي إلى زيادة مصروفات التشغيل، ولاسيما تكاليف الموظفين، كما أن العدد المتزايد من الموظفين العموميين ناتج لتوسع القطاع العام وخاصة العمل الإداري، بصرف النظر عن الزيادة أو النقصان في العمل المنجز، بالإضافة إلى سلسلة طويلة من القنوات الإدارية، والزيادة هذه في عدد الموظفين شملت الموظفين العاديين والمؤهلين والمسؤولين الحكوميين، لكن هذه الزيادات تعكس من جهة أخرى الرغبة في تطوير المسؤولية والرقي بالخدمات المقدمة للمواطنين.

(4) حاول كل من الاقتصاديين تولور Tullour وستكير Stiguer تفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة من خلال أطروحتهما المسماة بالتركيز التفاضلي للأرباح والتكاليف، من منطلق أن الدولة تقوم بإنتاج المنتجات المطلوبة من بعض الأعوان دون آخرين، وطالما تمويل هذه المنتجات يكون موزعا على كل عناصر المجتمع ، فإن جماعات للضغط سوف تتكون وتنتضم حتى تقوم الدولة بإنتاج ما يرغبون.

نظرية مرض التكاليف لوليام بومول William Baumol[1]، وأخيرا تحليل كوليم Colum[2].

وباعتبار أن تزايد النفقات العامة من أهم الظواهر المالية والاقتصادية التي استرعت انتباه علماء الاقتصاد في محاولة منهم لإيجاد تفسير لمختلف الأسباب التي يؤدي تنامي حجم الإنفاق العام، كما سبق وأن تطرقنا إلى ذلك سلفا[3]، وهي التفسيرات التي تسري كذلك على تزايد النفقات المتعلقة بالجماعات الترابية، نظرا لعنصر الارتباط بين المالية العمومية والمالية المحلية. غير أن هؤلاء الاقتصاديين حاولوا، من خلال نظرياتهم، الوقوف على أسباب تزايد النفقات العامة والمحلية، سواء أكانت هذه الأسباب ظاهرية أو حقيقية، مع الإشارة هنا إلى أسباب زيادة نفقات الجماعات الترابية تتميز بنوع من الخصوصية في هذا المجال (الفقرة الأولى)، والتي تنجم عنها مجموعة من النتائج التي تكون لها آثار سلبية على مختلف الحاجيات اليومية للساكنة المحلية، وكذا الاستقلال المالي للجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى
أسباب تزايد نفقات الجماعات الترابية

إذا كانت الزيادة في النفقات العامة ظاهرة ممتدة إلى المستقبل في جميع الدول المتقدمة والنامية التي آلت على نفسها أن تتحمل مسؤولية التنمية، فإن التزايد المستمر في أرقام النفقات العامة ينتج على مجموعة من الأسباب الظاهرية المرتبطة

(1) حاول وليام بومول William Baumol بمساعدة وليام بوان William Bowen سنة 1965، حيث تم تكليف الباحثان من طرف مؤسسة فورد FORD لإعطاء تشخيص على صحة العملية الاقتصادية في قطاعات عمومية منها مراكز الترفيه ومن أهم الملاحظات التي خرجوا بها زيادة مضطردة في تكاليف التشغيل وهذه المراكز تتسم بالركود "مرض التكاليف" أو "تكلفة المرض". وتساهم كل تلك العوامل سابقة الذكر بالإضافة إلى تباطؤ الإنتاجية في القطاع العام في رفع سعر المخرجات مما يصعب تسويقها نظرا للمنافسة من قبل القطاع الخاص مما يلجأ إلى دعمها من طرف الدولة وبالتالي يساهم هذا الإجراء في رفع مستوى النفقات العامة. حيث أرجع وليام بومول هذا الارتفاع إلى الإنتاجية الضئيلة للاقتصاد العمومي مقارنة مع الاقتصاد السوقي.

(2) يفسر عالم الاقتصاد كوليم Colum ظاهرة زيادة النفقات العامة نتيجة لزيادة الإيرادات العامة، ويتم قياس العلاقة بين النفقات العامة والإيرادات العامة لمعرفة تحقق ظاهرة زيادة النفقات، عن طريق مرونة النفقات العامة بالنسبة للإيرادات العامة والتي تعرف على أنها معدل نسبة الزيادة في النفقات العامة إلى نسبة الزيادة في الإيرادات العامة.

(3) سوزي عدي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 63.

بمجموع العوامل التي تؤدي إلى تضخم في الرقم الحسابي للنفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في التكلفة الحقيقية لكمية السلع المستخدمة لإشباع الحاجات العامة، وتتمثل هذه الأسباب في انخفاض قيمة النقود، واختلاف طرق المحاسبة المالية وأخيرا زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها[1]. أو الأسباب الحقيقية الخاصة بمجموع العوامل التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية المترتبة على هذه النفقات، بالإضافة إلى زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما التي ترتبط في الغالب بزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين،حيث ترجع تلك الزيادة لجملة من الأسباب الاقتصادية، الاجتماعية، والسياسية، والإدارية، والمالية، ثم الحربية[2].

وعلى أساس ذلك، تعرف النفقات المحلية هي الأخرى نموا متزايدا سنة بعد سنة، وهو الشيء الذي أصبح يؤثر سلبا على الجماعات الترابية ويجعلها في وضعية عجز مالي يوازن عن طريق إمدادات التسيير واللجوء إلى القروض. ولابد من التأكيد على الأهمية البالغة أنه في الوقت الذي أصبحت فيه الموارد العمومية، ومنها الموارد المحلية، تتميز بالندرة أكثر فأكثر، لا زالت نفقات الجماعات الترابية تتزايد سنة بعد أخرى. مما يبين ضرورة العمل الدائم والدؤوب على التحكم في تطور الميزانية المحلية واختيارات المجالس المنتخبة على مستوى نفقات التسيير بشكل خاص. كما أن تزايد النفقات المحلية وعدم قابليتها للضغط، الأمر الذي يستدعي أكثر فأكثر اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات الهادفة إلى حماية المال العام المحلي من جميع أشكال التسيب والانحراف. لذلك فإن البحث في أسباب ظاهرة تزايد نفقات الجماعات الترابية يتطلب الكشف عن مختلف الأسباب الإدارية والمالية والجبائية والاجتماعية...الخ، الظاهري والحقيقي، من أجل الحد من تفاقم هذه الظاهرة التي تعيق تطوير المنظومة المالية المحلية.

أولا- الأسباب الإدارية :

تتلخص الأسباب ذات الطبيعة الإدارية المتعلقة بتزايد نفقات الجماعات الترابية في مجموع العوامل التي تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في تفاقم وتزايد نفقات

---

(1) خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 78.

(2) جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2010، ص 37.

التسيير المحلي، خاصة منها ما يتعلق بنفقات التسيير الموظفين وكذا تزايد نفقات تسيير الشؤون الإدارية ومصاريف الإدارة.

1 - تنامي نفقات تسيير الموظفين :

تعتبر نفقات تسيير موظفي الجماعات الترابية من أهم نفقات التسيير التي أكد المشرع المغربي على إجبارية إدراجها ضمن الميزانيات المحلية، لكونها تشمل مختلف التكاليف المرتبطة بالموظفين التي يمكن تصنيفها وفقا لما يلي[1] :

1 - 1 - الرواتب والأجور :

نجد نفقات تسيير الموظفين تتمثل في الرواتب الأساسية، والرواتب والتعويضات القارة للموظفين الرسميين ومتلائمتهم، والأجور والتعويضات للموظفين المؤقتين، وأجور الخاضعين للخدمة المدنية، وأجور الأعوان العرضيين، وأجور ورواتب المتطوعين في إطار الخدمة الوطنية النشيطة.

1 - 2 - التعويضات :

تتمثل نفقات تسيير الموظفين في التعويضات عن الأشغال الإضافية، وتعويضات عن الصندوق، والتعويضات عن الأشغال الشاقة والموسخة، وتعويضات عن السندات، والتعويض عن الولادة.

1 - 3 - المساهمات والمصاريف :

تتجلى نفقات تسيير الموظفين في مساهمة أرباب العمل في الصندوق المغربي للتقاعد، والمساهمات في منظمات الاحتياط الاجتماعي، ومصاريف التنقل داخل المملكة، ومصاريف المهمة بالخارج، ومصاريف التداريب.

1 - 4 - النفقات الأخرى :

تتبدى نفقات تسيير الموظفين في تلف السندات، وتغطية وفوائد اجتماعية، وتأمين اليد العاملة، والإغاثة الاستثنائية للسكنى، وإعانات لتأدية فريضة الحج، ولباس الأعوان المستخدمين، ونقل وتنقل الموظفين.

---

(1) دليل ميزانية الجماعات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المملكة المغربية، الطبعة الأولى، 2009، ص 31.

وإذا كان نفقات تسيير موظفي الجماعات الترابية تتميز بتنوع المضمون، فإنه على المستوى الكمي، نجد الاختلال هو الطابع المميز لها من حيث الأحجام الإجمالية للأرقام المسجلة على مستوى الميزانيات المحلية، حيث بلغ مجموع نفقات موظفي الجماعات الترابية 11 مليار سنة 2014، مقابل 10.9 مليار درهم مقابل سنة 2013، ما يمثل 53 % من مجموع نفقات التسيير، مسجلة بذلك زيادة بنسبة 33 % مقارنة مع السنة المالية 2009، حيث بلغ المتوسط السنوي لكتلة الأجور خلال الفقرة 2009 - 2014 ما قدره 9.9 درهم، بمعدل متوسط سنوي بلغ 5.9 %[1].

الملاحظ هنا أهمية وارتفاع كتلة الأجور التي ترمي بثقلها على ميزانيات تسيير الموظفين. مع الإشارة إلى وجود عدد هائل من الأطر العليا الإدارية والتقنية، بشكل لا يتماشى تكوينها مع تخصصات المناصب المتاحة لهم، إلى هذا، يؤثر ضعف مستوى التأهيل والعجز على مستوى التنظيم على مردودية الوظيفة الجماعية. حيث ترجع هذه الاختلالات إلى مجموعة من الأسباب منها التوظيفات العشوائية التي تمت قرابة 40 سنة الأخيرة في الجماعات الترابية، في غياب التدبير العقلاني للموارد البشرية وغياب معايير واضحة لخلق مناصب الشغل في المجالس الترابية المنتخبة من جهة. ومن جهة ثانية مساهمة الجماعات الترابية في العملية الوطنية لتوظيف الشباب حاملي الشهادات، التي كان لها دور اجتماعي رائد، إلا أنها أثقلت الميزانيات المحلية دون مراعاة لضرورة ملاءمة التخصصات مع الوظائف.

2 - تضخم نفقات التسيير العادي :

تحيل نفقات التسيير العادي للجماعات الترابية على مجموع المبالغ التي ترصد للتسيير العادي للمجالس الترابية المنتخبة وللمصالح الإدارية التابعة له، وقد جعلها المشرع المغربي نفقات إجبارية لحيويتها ولكونها توفر مجموعة من الخدمات التي لا يمكن الاستغناء عنها من أجل تلبية الحاجات العامة للمواطنين، وهي نفقات تتميز بالتعدد الكمي لكننا نصنف أهمها في[2] :

2 - 1 - الاكتراء :

تتجلى نفقات التسيير الإداري في اكتراء بنايات إدارية، واكتراء أراضي، اكتراء آليات النقل وآليات أخرى، ثم اكتراء عتاد معلوماتي.

---

(1) التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2014.

(2) دليل ميزانية الجماعات، مرجع سابق، ص 33.

2 - 2 - العناية والمحافظة على البنايات والعتاد التقني :

تتمثل نفقات التسيير العادي في الصيانة والمحافظة على البنايات الإدارية، والصيانة الاعتيادية لدور السكنى، والصيانة والإصلاح الاعتيادي للعتاد المعلوماتي،والصيانة الاعتيادية لعتاد وأثاث المكاتب، والصيانة الاعتيادية لشبكة الهاتف والماء والكهرباء، الصيانة الاعتيادية للعتاد التقني.

2 - 3 - لوازم ومطبوعات :

تتبدى نفقات التسيير العادي في لوازم المكتب، مواد الطباعة، أوراق ومطبوعات، ولوازم العتاد التقني والمعلوماتي، ولوازم ومنتوجات النشر.

2 - 4 - مرآب السيارات والآليات :

تتجلى في نفقات التسيير العادي في شراء الوقود والزيوت، قطع الغيار والإطارات المطاطية للسيارات والآليات، وصيانة وإصلاح السيارات والآليات، ومصاريف تأمين السيارات والآليات والضريبة الخاصة على السيارات.

2 - 5 - مواد البناء :

تتمظهر نفقات التسيير العادي في شراء المواد الخام من المقالع، وشراء الإسمنت والأرصفة والزليج، وشراء الخشب، وشراء مواد حديدية وقوادس وجامع المياه، وشراء الزجاج، وشراء الصباغة، وشراء اللوازم الصحية ومواد الترصيص، وشراء العتاد الكهربائي الصغير، وشراء الزفت، وشراء الجير، شراء الطوب، وشراء الأجر.

2 - 6 - مواد حفظ الصحة :

تتمثل في نفقات التسيير الإداري في شراء مواد الصيانة المنزلية، وشراء المواد المطهرة، وشراء المواد البلاستيكية.

2 - 7 - المذابح والمحاجز :

تتجلى نفقات التسيير العادي في مصاريف تغذية الحيوانات وإسراجها، وشراء السلاح والذخيرة، وشراء مداد طبع اللحوم، وشراء مواد التشحيم، وصيانة وتجديد العتاد الصغير.

2 - 8 - مصاريف أخرى للإدارة العامة :

تتبدى في مصاريف الإدارة العامة في مستحقات استهلاك الكهرباء، ومستحقات استهلاك الماء، ومصاريف التدفئة وموادها...الخ.

وإذا كانت نفقات التسيير الإداري للجماعات الترابية تتميز بالتنوع والتعدد الموضوعي، فإنه من الناحية الكمية، نجد الاختلال هو الطابع المميز لها من حيث الأحجام الإجمالية للأرقام المسجلة، باعتبارها أكبر عبء مالي يثقل كاهل الميزانيات المحلية، مادامت أن مصاريف الأنشطة المشار إليها أعلاه، تعد نفقات استهلاكية لا يرجى منها أي مردودية سواء في المدى القصير أو المتوسط. كما أن نفقات التسيير الإداري المحلي تغطي نسبا كبيرة من مجموع ميزانيات التسيير، الأمر الذي يجعل الجماعات الترابية، في نهاية المطاف، عبارة عن وحدات ترابية تستهلك ولا تستثمر، ذلك أن الإصلاحات المالية التي عرفتها المالية المحلية، وإن كانت ستوفر لا محالة موارد مالية هائلة للميزانيات المحلية، فإنه ينبغي استثمارها وليس استهلاكها في مصاريف ونفقات إدارية التي يجب عقلنتها[1].

إضافة إلى ذلك، نجد أن هناك بنود داخل ميزانيات التسيير الإداري الخاصة بالجماعات الترابية، يمكن الاستغناء عنها أو التخفيض من حجمها وذلك بالضغط عليها والتقليص منها دون أن يؤثر ذلك على مردوديتها، مع الإشارة إلى أن هناك بنود في ميزانية الجماعات الترابية لا يمكن التقليص منها، وذلك نظرا لأهميتها أو لطابعها الإجباري. لكنه في مقابل ذلك يمكن التخفيف من حجم بعض المصاريف المرتبطة مثلا بشراء الوقود أو فواتير الكهرباء والإنارة أو الماء أو الهاتف... الخ من المصاريف التي تأخذ طابعا استهلاكيا محضا، فالتخفيف من هذه المصاريف سيوفر لا محالة للجماعة الترابية المعنية أموالا مهمة من شأنها أن توظفها في ميدان التجهيز[2]. ذلك

---

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 207.

(2) يتطلب التدبير السليم لنفقات التسيير الإداري أن تقوم الجماعات الترابية بعملية جرد وإحصائها وترتيبها حسب ضرورتها، حيث أن هناك بنود يمكن الاستغناء عنها أو التخفيض من حجمها، ويجب إعادة النظر في المصاريف المتعلقة بالوقود استهلاك فاتورة الماء والكهرباء والهاتف. وفي هذا السياق، قامت المديرية العامة للجماعات المحلية بدراسة من أجل ترشيد مثل هذه النفقات بمساعدة مكتب مختص للعينة المختارة (وهي 16 جماعة ترابية)، من أجل ترشيد الكهرباء، حيث أبانت النتائج الأولوية لهذه الدراسة أن الربح المحصل عليه يمثل 32 في المائة من تكلفة فاتورة الكهرباء، وهذا يقتضي أن تواكب الجماعات =

أن اعتماد سياسة تقشفية تتوخى بالدرجة الأولى إعادة النظر في بعض بنود ميزانيات التسيير، وذلك بإعادة النظر فيها عن طريق تقليصها أو حذفها لمن شأنه أن يساعد على تمويل مصاريف أخرى تكتسي طابعا اقتصاديا واجتماعيا. كما أن هذه العملية التقشفية لمن شأنها أن تخفف من نسبة العجز الذي تعرفه ميزانيات التسيير والذي يمول بإعانات التوازن التي لا تمنحها سلطات الوصاية إلا بشروط مسبقة من شأنها المساس بالاستقلال المالي للجماعات الترابية[1].

ثانيا- الأسباب الجبائية والمالية :

مما لاشك فيه أن هناك مجموعة من الأسباب ذات الطبيعة الجبائية والمالية التي تساهم في تنامي ظاهرة تزايد نفقات الجماعات الترابية، لعل أهمها جمود الموارد المالية للجماعات الترابية وعدم مرونتها، والإنفاق المحلي في حدود الموارد المحلية، وأخيرا سهولة الاقتراض.

1 - جمود الموارد المالية للجماعات الترابية وعدم مرونتها :

تحيل مرونة الموارد المالية للجماعات الترابية قابليتها للزيادة عند الرغبة في التوسع في الإنفاق المحلي، وهو ما يوفر للمجالس المنتخبة من وضع سياسة مالية واقتصادية ناجعة، فتزيد من حصيلتها للتوسع في الإنفاق عند الحاجة حتى تتغلب على الركود السائد، وتبعث الحياة من جديد في عجلة النشاط اللااقتصادي، فالموارد المالية المرنة إذن تسعف السلطة المالية العامة بإمكانيات في مواجهة احتياجات تزايد الإنفاق المحلي. غير الواقع الحالي لمالية الجماعات الترابية (سواء أكانت ذاتية أو استثنائية)، يعكس واقع آخر، يتميز بجمود الموارد المالية الخاصة بها، وتعوزها المرونة التي تتصف بها الموارد المالية للدولة[2].

= المحلية استعمال الأجهزة المتطورة لتقليص استهلاك الكهرباء كاستعمال مصابيح موحدة للغاز (الزئبق والصوديوم)، التي تمكن من تأمين اقتصاد الطاقة بنسبة 35 في المائة على الأقل في الشبكة القديمة، و52 في المائة على صعيد الشبكات المستعملة بشكل جيد. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الصدد : ترشيد استهلاك الطاقة الكهربائية في الجماعات المحلية بالمغرب. رسالة الجماعات المحلية، العدد 3، 2001، ص 7.

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 208.

(2) بمقابل ذلك تكون مرونة الموارد المالية للدولة متوفرة بالنسبة للموارد التي تكون متوفرة لدى الحكومة المركزية نظرا لما تتمتع به من سلطات مالية ونقدية واسعة تمكنها من الزيادة في إيراداتها بكل الوسائل من قبيل : =

1 - 1 - على مستوى الموارد الجبائية للجماعات الترابية :

إذا كانت للدولة سلطات مالية ونقدية واسعة تمكنها من الزيادة في إيراداتها بكل الوسائل المتاحة لها قانونا، فإن حق الجماعات الترابية في فرض الرسوم المحلية، في كثير من الدول، ترد عليه بعض القيود، حيث يقصره المشرع، في غالب الأحيان، على العقار كرسم السكن والرسوم الأخرى المرتبطة به داخل المدار الترابي للجماعة الترابية في حين يحتفظ بحق فرض الضرائب الأخرى للدولة[1]. وقد يحدث العكس، عندما لا يسمح المشرع للمجالس الترابية المنتخبة باستخلاص الرسوم التي ترد على العقار، ويعطيها الحق في استخلاص رسوم أخرى، غير أن هذا التوسع لا يغير من طبيعة هذا المورد واتصافه بعدم المرونة. ذلك أن حق الجماعات الترابية قد ينصب على مجرد تحصيل نسب مئوية تنضاف إلى الضرائب العامة المركزية، وفي هذه الحالة يفرض المشرع حدود قصوى لهذه النسب لا يمكن تجاوزها أو يرتبط تحديدها بمصادقة سلطات الوصاية[2].

= - إنه في استطاعة السلطات المركزية أن تفرض ضرائب جديدة أو تزيد من سعر الضرائب الموجودة دون أن يحد من سلطاتها في هذا الصدد سوى ما تخشى وقوعه من آثار اقتصادية واجتماعية ضارة نتيجة ازدياد العبء الضريبي؛
- تستطيع الحكومة المركزية أن تعقد ما تشاء من القروض العامة في داخل البلاد أو خارجها دون أن يحد من سلطانها في هذا الصدد سوى مدى الثقة في مركزها المالي واستقرار الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وقدرتها على تحمل أعباء هذه القروض مستقبلا. إذ أن استخدام الحكومة لهذه القروض في المشروعات التي تزيد إنتاجية رأس المال والعمل يفسح مجال الاقتراض أمامها، لأن الزيادة التي ستنجم عن ذلك في الدخل القومي تمكنها من إعادة اللجوء إلى الاقتراض؛
- إن الحكومات في العصر الحاضر تسيطر بشكل مباشر أو غير مباشر على البنك المركزي أو بنك الإصدار، حيث يمكنها الاقتراض منه أو تلجأ إلى زيادة الإصدار عند الحاجة، كما أن الحكومات المركزية تلجأ في كثير من الأحيان من تكريس احتياطات في أوقات الرواج تستطيع أن تلجأ للإنفاق منها في أوقات الكساد.

للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الصدد :

-Sbihi Mohammed, La gestion des finances communales, Edition BABEL, Rabat, 1992, p 100.

(1) إن الرسوم المفروضة على العقار تبقى عديمة المرونة، حيث أنها تقدر على أساس ثابتا لعدد كبير من السنوات بسبب ما تحتاجه عملية تقدير القيمة الإيجارية من الناحية الواقعية، تتغير كثيرا من وقت لآخر، وهذا القثبات في تقدير وعاء الرسوم المفروضة على العقار لفترة من الزمن، يجعل حصيلة هذه الرسوم بعيدة كل البعد عن مسايرة الارتفاع في المستوى العام للأسعار أو الزيادة المطردة في نفقات الجماعات الترابية.

(2) محمد بن طلحة الدكالي، محاولة تشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 44، 2003، ص 163.

1 - 2 - على مستوى الأملاك الجماعية :

إذا كانت الجبايات المحلية تشكل قسما مهما في المالية المحلية، فإنها ليست الوحيدة، بل هناك موارد أخرى تزود مداخيل هذه الجماعات ومواردها، ويتعلق الأمر هنا أساسا بأملاك الجماعات الترابية التي لها الحق في الاستفادة منها. ذلك أن مرونتها تبقى عديمة الجدوى خصوصا، وأنها لا تعتبر من الأهمية بمكان، وذلك في ظل تقص حجمها وعدم تحيين أنظمتها القانونية، وسوء تدبير ها والاستغلال المجاني لبعضها عن طريق قيام الجماعات باكتراء مجموعة من الحالات للاستعمال الإداري، غير أنها في الواقع تستعمل كمساكن إما للموظفين أو لأشخاص آخرين. إضافة إلى غياب إحصاء عام وشامل للملك العمومي بغرض تحسين الوعاء الضريبي وتحسين المداخيل. وأخيرا عدم احترام مبدأ المنافسة عند اللجوء إلى عمليات كراء المحلات سواء المعدة للسكن أو للأنشطة التجارية[1].

1 - 3 - على مستوى القروض الجماعية :

تتميز القروض المحلية بعدم مرونتها، لقدرة المجالس الترابية المنتخبة في عقد القروض باعتبارها موردا من الموارد غير العادية يبقى مقيدا بعدة شروط يشرف على احترامها هيئة تقنية وفنية تعرف في المغرب بصندوق التجهيز الجماعي، بوضع قيود على قيمة القروض أو حجمها ونسبها، كما يقيدها بتقديم ملفات تقنية وبالمردودية المالية للمشروع المراد تمويله بواسطة هذه القروض. ينضاف إلى ذلك أن الجماعات الترابية لا تستطيع، بحكم ظروفها وهو انحصارها في مجال جغرافي محدود مع قلة مواردها، أن تتوسع في الاقتراض خشية أن تعجز عن تسديد ما عليها من ديون، وتتعرض ماليتها للأزمة، وهو يضر بالجماعات الترابية، حيث تضعف الثقة مواردها المالية وبالتالي يعرضها للعديد من الصعوبات في مجال الاقتراض مستقبلا.

---

(1) صالح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي الجديد : النظرية والتطبيق، مطبعة فيديبرانت، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003، ص 48.

2 - الموارد تتحكم في نفقات الجماعات الترابية :

إذا كانت الدولة تتمتع بإمكانية واسعة في الإنفاق لما تملكه من سيادة وسلطان تجعلها قادرة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها[1]، فإن الجماعات الترابية، على الرغم من أنها من أشخاص القانون العام وتتمتع بسلطات واسعة وامتيازات السلطة العامة، لكنها لا تتوفر على هذه الإمكانية، لأن ليست الحرية الكاملة في تدبير إيراداتها والتصرف فيها، بل إن سلطاتها في التصرف بالنسبة لهذه الموارد المحدودة غير مطلقة، إذ كثيرا ما تجد نفسها ملزمة بإدماج نفقات معينة في ميزانياتها. ويترتب على ذلك أن الجماعات الترابية تبقى ملزمة في تصرفاتها، بالحرص على موازنة ميزانياتها في حدود مواردها المقررة قانونا. فموارد الجماعات الترابية محددة وليس عليها أن تخرج عن هذه الحدود المرسومة، وذلك بابتكار موارد جديدة أو الزيادة في أسعار الرسوم المقررة لها. بل أن حقها في تحديد بعض الموارد يتوقف على موافقة سلطات الوصاية[2].

---

(1) كانت القاعدة المستقرة بالنسبة للترخيص بالنفقات العامة في نطاق الميزانية العامة للدولة منذ نشأة القواعد المنظمة لها، هي قاعدة تحديد النفقات قبل الإيرادات، وقد يبدو لأول وهلة أن النفقات التي تحكم الإيرادات، وليس العكس على خلاف الوضع الجاري به العمل بالنسبة للأفراد والمؤسسات الخصوصية من تحديد الإيرادات أولا حتى يمكن تقرير المصاريف في نطاقها. وترجع نشأة هذه القاعدة إلى أن إقرار ميزانية الدولة بموافقة المجالس النيابية قد بدأ بحقها في الموافقة على فرض الضريبة. غير أن البت في ضرورة أو عدم ضرورة فرض الضرائب يتوقف على الفصل أولا في تعيين أبواب الإنفاق وقيمة النفقات الواجب تغطيتها من حصيلة تلك الضرائب، أي أن النفقة تعد حسب التعبير القانوني سبب تقرير الإيراد العام. ولذلك جرت العادة في علم المالية العمومية على ذلك النفقات قبل الإيرادات، عند تعريف ميزانية الدولة، كما أن النصوص التشريعية المتعلقة بربط الميزانية تورد عادة جدول بيان النفقات قبل جدول بيان الإيرادات. لكن الاتجاه الحديث في المالية العمومية يقضي بأنه على الرغم مما تتمتع به الدولة من سلطة واسعة في تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطية ما تقرره من وجوه الإنفاق، فإن السياسية المالية الرشيدة تقتضي بأن تدخل في اعتبارها الآثار الاقتصادية التي تترتب على تقرير هذه الإيرادات الجديدة. وهو ما قد يحملها على العدول عن التوسع في الإنفاق رغم ما تتمتع به من سلطات في هذا المجال تفاديا للنتائج الضارة بالاقتصاد، والتي تنجم عن استعمال سلطتها في خلق الموارد اللازمة لمواجهة الزيادة في النفقات. للمزيد من التفصيل يراجع هنا : خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 129.

(2) نظرا لمحدودية الموارد المالية المقررة للجماعات الترابية والسلطة المقيدة للمجالس المنتخبة للزيادة فيها، فإن هذه الأخيرة تكون ملزمة بموازنة ميزانياتها في حدود الموارد المقررة لها قانونا، وضمانا لهذا المبدأ، خول المشرع المغربي لسلطات الوصاية الرقابة على الميزانيات المحلية، لكنه في المقابل، فإن موافقة سلطات الوصاية على الميزانيات المحلية في حالة عجزها يستدعي منها الموافقة على سد هذا العجز =

الفقرة الثانية
آثار تزايد نفقات الجماعات الترابية

إذا كانت أسباب ظاهرة تزايد نفقات الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية متعددة، فإن آثارها تجعل المجالس المنتخبة تعاني من مشكل عدم تجانس مواردها والأعباء والمهام الموكلة لها، هذا المشكل أفرز جملة من النتائج منها عدم فعالية مهام المرفق العمومي الموكلة للجماعات الترابية، ثم المديونية المتزايدة للميزانية المحلية والناتجة أساسا عن نقص منح ومساعدات الدولة لتلبية الحاجيات الأساسية للمواطنين، الأمر الذي يجعل الجماعات الترابية في حاجة دائمة إلى البحث عن مصادر جديدة للإيرادات قصد تمويل عمليات التنمية المحلية.

أولا- ضعف الاستجابة للحاجيات الأساسية للمواطنين :

تتأثر الحاجات الأساسية للمواطنين الواجب تلبيتها من طرف الجماعات الترابية بشكل كبير نتيجة تزايد النفقات المحلية، ويقصد بمفهوم الحاجيات الأساسية، في هذا السياق، مختلف الحاجات العامة التي تهم الأفراد في مجموعهم، ولا تظهر إلا عندما يوجد الأفراد في مجتمع معين، أي إن المجتمع بأكمله في حاجة إليها، وتتصف بجماعية الطلب عليها وعدم قابليتها للتجزئة، أو التي يتطلب إشباعها تكاتف جهود المجتمع بأكمله، إما لعدم تجزئة مثل هذه الحاجات، كالحاجة إلى الحفاظ على النظام العام والآداب العامة والأخلاق الحميدة، وإما لعدم كفاية الجهود الفردية لإشباع بعضها، على الرغم من قابليتها للتجزئة، ومع ذلك يعهد في إشباعها إلى أحدى الإدارات أو الهيئات العامة في الدولة سواء كانت المركزية منها أم اللامركزية التي تعتبر الجماعات الترابية (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية) أكبر تجسيد لها.

ولعل من الأسباب الأساسية المحددة لتطور مفهوم الحاجات العامة المحلية هو تطور المذاهب السياسية والاقتصادية في العالم، وظهور الدولة الراعية المتدخلة بدلا من الدولة الحارسة، فاتسعت وظائف الدولة، وأصبحت تؤمن للمواطن خدمات أكثر من السابق، واتسع مفهوم الحاجة العامة التي تتولى الدولة وأجهزتها المتخصصة

= بواسطة المساعدات والإعانات الممنوحة إليها. للمزيد من التفصيل يراجع هنا : المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 208.

إشباعها. وفي ظل ذلك كانت نشأة الجماعات الترابية في مختلف البلدان المتقدمة والنامية مرتبطة بظهور الحاجات العامة المحلية، وضرورة العمل على إشباعها على نحو يضمن مصلحة جميع مواطني المجتمع المحلي، غير أنه يصعب تحديد مفهوم الحاجة العامة المحلية بصورة مطلقة، لاختلاف النظرة إليها باختلاف المكان والزمان، فما يعد حاجة عامة المحلية في بلد قد يعد حاجة فردية في بلد آخر، وما كان منذ فترة قصيرة حاجة فردية لا تعنى الدولة ووحداتها المحلية بإشباعها أصبح في الوقت الحاضر حاجة عامة يقع على عاتق الدولة واجب تأمينها.

وعلى الرغم من صعوبة تحديد مفهوم الحاجات العامة المحلية بصورة موضوعية ودقيقة، فإننا نختصره في مجموع الحاجات الجماعية التي يحقق إشباعها منفعة عامة ويتم تمويلها من ميزانية الجماعات الترابية ويفشل جهاز السوق في إشباعها كليا أو جزئيا. لذلك، فإشباع الحاجات العامة المحلية يعد من المهام الرئيسية تسعى الجماعات الترابية إلى تلبيتها بكل الطرق المتاحة، رغم تعددها وتنوعها عبر الزمن، خاصة إذا توفرت لها الإمكانات اللازمة، وأعطيت لها الصلاحيات الكاملة، مستعينة في ذلك بمختلف الفاعلين والمتدخلين في هذا المجال وعلى رأسهم الدولة كفاعل مركزي في توفير مختلف الحاجيات التي يحتاجها المواطن داخل تراب الجماعة الترابية التي ينتمي إليها، والتي يمكن أن تكون حاجات عامة محلية صرفة، أو حاجات عامة محلية خاصة بكل جماعة ترابية على حدة، أو حاجات عامة محلية مستحقة أو متداخلة[1].

(1) يمكن أن يتخذ مفهوم الحاجة العامة المحلية ثلاثة أبعاد أساسية، تتحدد فيما يلي :
- **حاجات عامة محلية صرفة :** يتم إشباع هذا النوع من الحاجات من طرف الدولة ولا يمكن إشباعها من طرف أفراد، مثل : حاجة المجتمع للأمن الداخلي والعدالة والأمن الخارجي...، حيث تعود منافع هذه الخدمات على جميع المواطنين في مختلف الجماعات الترابية المنتشرة داخل التراب الوطني؛
- **حاجات عامة محلية خاصة بكل جماعة ترابية على حدة :** هي حاجات يجري إشباعها بمعرفة السوق تبعا للخصوصيات المحلية لذلك فهي ذات طبيعة محلية صرفة، يمكن ترك مسؤوليتها للجماعات الترابية، حيث تقتصر منافعها على المواطنين داخل منطقة جغرافية محددة قانونا في الجهة أو العمالة والإقليم أو جماعة حضرية أو قروية بعينها؛
- **حاجات عامة محلية مستحقة أو متداخلة :** هي التي تجمع بين الصفتين المحلية والوطنية، حيث تعود منافعها على المواطنين في منطقة أساسية بذاتها، كما تتجاوز منافعها وآثارها الحدود الترابية الصرفة كخدمة التعليم والصحة مثلا،حيث تقوم السلطة المركزية بالتخطيط، ويقع التنفيذ على الجماعات الترابية.

للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2001، ص 21.

إن هذا التعدد في الحاجيات العامة المحلية وتنوعها يرجع بالأساس إلى تنوع الخدمات التي تؤديها المجالس الترابية المنتخبة، فهناك خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتقدمه مثل الخدمات التعليمية والخدمات الصحية، وهي خدمات يتعين توفيرها لسكان الجماعات الترابية مهما ارتفعت تكلفتها. إلى جانب ذلك نجد مجموعة من الخدمات الأخرى لاغنى للمواطن عنها مثل خدمات النقل والإنارة والماء...، دون أن ننسى الخدمات الأخرى ذات المنفعة الاجتماعية أو الثقافية تستفيد منها قطاعات من السكان ويعم نفعها على المجتمع كله، ولكنها ليست ضرورية لحياة الأفراد، ولذا يتعين تشجيعهم على الإقبال عليها مثل المكتبات العامة والحدائق العمومية مثلا.

وعلى أساس ما سلف، فإن تلبية الجماعات الترابية للحاجيات الأساسية للمواطنين واستجابتها لذلك، يتأثر بشكل كبير بظاهرة تزايد النفقات المحلية التي تعرف نموا مضطردا سنة بعد أخرى، الشيء الذي يؤثر سلبا على الوضعية المالية للجماعات الترابية، ويجعلها في وضعية عجز مالي يوازن عن طريق الإمدادات واللجوء إلى القروض. ذلك أنه في الوقت الذي أصبحت في الموارد الذاتية تتميز بالندرة أكثر فأكثر، لا زالت نفقات الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية تتزايد سنة بعد أخرى. مما يبين أهمية العمل الدائم والدؤوب على التحكم في تطور الميزانية واختيارات المجالس المنتخبة على مستوى نفقات التسيير. كما أن تزايد نفقات الجماعات الترابية وعدم قابليتها للضغط، يستدعي أكثر فأكثر اتخاذ مختلف التدابير والإجراءات الهادفة إلى حماية المال العام المحلي من جميع أشكال التسيب والانحراف. لأن قدرة الجماعات الترابية على تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبطة بشكل أساسي بالموارد المالية المحلية وإمكانية تنميتها، فعندما توزع المهام وتحدد البرامج، تبرز الحاجة إلى التأكد من أن الجهات أو العمالات أو الأقاليم أو الجماعات لديها الموارد الضرورية لتأمين هذه الخدمات وتنفيذ تلك البرامج.

ثانيا- إضعاف الاستقلال المالي للجماعات الترابية :

تعتمد الدولة على أقرب وحدة إدارية للمواطن وهي الجماعة الترابية التي تتولى مهام وصلاحيات عديدة تؤديها لخدمة التنمية المحلية تحت رقابة السلطات

المركزية[1]. ولذلك، فإن الجهات أو العمالات أو الأقاليم أو الجماعات تتمتع بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها المحددة في القوانين التنظيمية الجديدة، والذي يقصد به، ليس الانفصال على الدولة، وإنما معناه أن يكون لها شخصيتها القانونية المتميزة. كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئات يعبر عن إرادتها ويمارس مختلف الاختصاصات المخولة له قانونا، بالإضافة إلى توافرها على الموارد المالية اللازمة لممارستها لمختلف المهام التي حددها لها المشرع على سبيل الحصر. وبالتالي، فإن الموارد المالية، هي العنصر الأساسي لاستقلالية الجماعات الترابية، بحيث، إذا لم تكن للجهات أو العمالات أو الأقاليم أو الجماعات موارد مالية ذاتية، فإن هذا الاستقلال يعتبر ناقصا، ويحول دون ممارستها لاختصاصاتها، ذلك أن تدعيم اللامركزية الترابية ورفع قدرتها على القيام بوظائفها، إنما يعتمد على الموارد المالية المتاحة لها[2].

وإذا كانت ظاهرة تزايد نفقات الجماعات الترابية تجعلها في حاجة دائمة إلى البحث عن مصادر للإيرادات سواء الذاتية أو الاستثنائية، فإن ذلك يؤثر بشكل سلبي على درجة استقلالها المالي، عن طريق العجز المالي المتكرر في الميزانيات المحلية، وخاصة المتعلقة بالجماعات القروية، والذي يشكل ضغطا كبيرا على السلطة المركزية

---

(1) تعد التنمية المحلية أحد مكونات التنمية الوطنية، تهدف إلى الرقي بالأحوال الاجتماعية والاقتصادية للإنسان على مستوى التراب المحلي، بناء على مشاركته الإيجابية ومبادرته التلقائية، ويتحدد مفهوم التنمية المحلية في أسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة، يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة، عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية، وأن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ، من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا. وبالتالي، فإذا كانت التنمية المحلية هي نتاج لتكامل الأبعاد الإيجابية، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية أو بيئية، في إطار من التكامل بين هذه الأبعاد، فإن أي عنصر من هذه العناصر غير كاف إن كان بمفرده، فتضافر هذه العناصر ضروري لخلق المناخ المناسب لعملية التنمية المحلية. لكن هذا التضافر ينبغي أن يتم في إطار نظرة شمولية، من خلال الوقوف والتعرف على الحاجيات الاقتصادية والاجتماعية للمجال الترابي ، وكذا التعرف على مستوى التنمية الذي يلائم الظروف والخصوصية المحلية، تفاديا لكل الحواجز التي تقف أمام النمو الاقتصادي والاجتماعي. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية : ممارسات وفاعلون، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2015، ص 63.

(2) محمد حيمود، الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربيين، يومي 17 و18 أبريل 2015، تحت عنوان القانون الدستوري للجماعات الترابية : دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2015، ص 53.

للتدخل، بواسطة الدعم المالي، من أجل ضمان الخدمات الضرورية للمواطنين على مستوى ربوع التراب الوطني، وعادة ما يكون هذا التدخل مستهدف لتحقيق أغراض عديدة مثل التوازن بين الجماعات الغنية والجماعات الفقيرة، وضمان رقابة السلطة المركزية على الجهات أو العمالات أو الأقاليم أو الجماعات الحضرية والقروية والعاملين بها حتى تبقى تحت أعين حراستها ولا تتفكك أوصال الدولة. إلا أن هذا التدخل في مالية الجماعات الترابية له سلبيات كثيرة، حيث يجعل أيدي المجالس المنتخبة مغلولة، لأن احتفاظ السلطة المركزية بكافة الجوانب المتعلقة بالموارد المالية المحلية، من تحديدها وتحصيلها وإنفاقها، يؤدي حتما إلى التأثير السلبي على الاستقلالية المالية للجماعات الترابية المنصوص عليها الدستور المغربي لسنة 2011[1] ونصوص التنظيمية الجديدة[2].

بالإضافة إلى ذلك أن من معاني الاستقلال المالي للجماعات الترابية هو تمتعها بالاستقلالية في تحديد مواردها وتحصيلها ثم الحرية في اتخاذ قرار إنفاقها، حيث

---

(1) ينص الفصل 132 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه :" الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.
الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية.
تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر.
تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء، محل جماعة ترابية أو أكثر، من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل".

(2) تنص المادة 3 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات على أن :"الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيما لامركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة".
- تنص المادة 2 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالعمالات والأقاليم على أن :"العمالة أو الإقليم جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة".
- تنص المادة 2 من القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجماعات على أنه :"تشكل الجماعة أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي".

للاستزادة أكثر يراجع بهذا الخصوص :
- عبد العزيز أشرقي، الجماعات الترابية : الآفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2016، ص 20.
- نجيب المصمودي، الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهانات التنمية المحلية المندمجة، سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، مطبعة الخليج، تطوان، العدد 1، 2014، ص 29.

يتمثل التمويل المحلي الفعال في كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفرها من مصادر مختلفة لتحقيق أكبر معدلات التنمية المحلية عبر الزمن وتعظيم استقلالية الجهات أو العمالات أو الأقاليم أو الجماعات الحضرية والقروية عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية منشودة. وبالتالي يسمح التمويل المحلي بقياس درجة الاستقلالية المالية للجماعات الترابية، إلا الواقع المغربي غير ذلك، لأن تدخل السلطة المركزية بطريقة مباشرة بواسطة المساعدات والهبات، أو بطريقة غير مباشرة بتحديد الموارد المحلية، يجعل مالية الجماعات الترابية ذات تبعية مطلقة وتلغي تماما مبدأ استقلاليتها، بالرغم من أن هذا التدخل تشوبه العديد من العيوب أهمها أنه يوحد طريقة التدخل لكل الجماعات الترابية وبنفس الشكل مهما كانت طبيعة الجماعة، حيث لا يتم التمييز في ذلك بين لا الجهات ولا العمالات أو الأقاليم، الجماعات الحضرية أو الجماعات القروية، فالدولة تتدخل من أجل تنفيذ مشاريع ذات المصلحة العامة مثل تعبيد الطرق والتزود بالماء الصالح للشرب... الخ[1].

وفي هذا المستوى، كشفت الممارسة المالية للجماعات الترابية أن الإنفاق المحلي التنموي يتميز بالضعف، الذي يرجع إلى العديد من الأسباب مثل تعسف المسؤولين في أوجه الإنفاق الناتج عن جهل بالتقنيات المالية، أو عن قصد من خلال إغفال تحصيل بعض المداخيل المستحقة للجماعات الترابية لأسباب سياسية أو شخصية، أو من خلال المبالغة في بعض أوجه الإنفاق غير التنموي كالإفراط في التبذير من خلال النفقات الخيالية، التي تصرف على اقتناء السيارات الفاخرة مع الاستهلاك المفرط للبنزين بلا حدود وإقامة الحفلات والولائم الباذخة، والتلاعب بالأموال العمومية والممتلكات الجماعية إلى حد الاختلاس المفضوح...كل هذه المظاهر تجعل المسؤولين المحلين يتعاملون مع الإنفاق المحلي بعقلية الغنيمة، واستغلال الفرص والتحايل على القانون بمختلف الوسائل لا يخدم التنمية المحلية، وإنما هو دليل على سوء التدبير المالي المحلي، وعلى ضعف الوعي بالمصلحة العامة لدى المنتخبين المحليين، وبعض المسؤولين عن المالية المحلية. وبالتالي فأزمة التنمية المحلية ليست أزمة نص قانوني، لكنها أزمة تدبير وأزمة في كيفية تصور التنمية المحلية من طرف المدبر، رئيس المجلس التداولي[2].

(1) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص 65.

(2) محمد بن طلحة الدكالي، محاولة تشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، مرجع سابق، ص 159.

لقد أصبح اليوم من الضروري التحرك في اتجاه الحد من ظاهرة تزايد نفقات الجماعات الترابية والتوجه نحو إقرار استقلاليتها المالية أمر حتمي قصد تفعيل دور الإنفاق المحلي حتى يتمكن من المساهمة في تحقيق التنمية المحلية ويؤدي إلى زيادة المكاسب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لأن الاستقلال المالية للجماعات الترابية تزيد من فعالية ودور المجالس المنتخبة في عملية التنمية، لأن المسؤولين المنتخبين لديهم القدرة على تحديد الحاجات الفعلية المحلية الضرورية، لكونهم الأقرب إلى الواقع المعيش للمواطنين من السلطات المركزية. بالإضافة إلى أن هذه الاستقلالية تلعب دورا أساسيا في المحافظة على الاستقرار السياسي في مواجهة الضغوطات المركزية، ففي بلد شاسع جغرافيا مثل المغرب ومقسم إلى جماعات حضرية وقروية متباينة في العديد من الأمور، فإن الاستقلال المالي قد يؤمن النظام المؤسساتي الذي يسعى المشرع المغربي بلوغه من خلال إقراره للعمالات والأقاليم ويوحدها في مجموعة واحدة هي الجهة[1].

إن النجاح في الحد من ظاهرة تزايد نفقات الجماعات الترابية وبالتالي الإقرار الفعلي لاستقلاليتها المالية، لا يعني أنها ستحقق الرخاء والرفاهية للمواطنين بين عشية وضحاها، لكون ذلك يحتاج إلى بالتأكيد إلى جماعات ترابية منتخبة تتمتع بقدرات تدبيرية وفقا للمبادئ التي تقرها الحكامة الترابية، والتي تهدف بشكل أساسي إلى خدمة المواطن والمنطقة المسؤولة عنها، وذلك بالرفع من المستوى المعيشي للساكنة داخل مجال ترابي معين، عبر تنويع وتطوير الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وبواسطة تفعيل وتنسيق موارد وطاقات هذا المجال الترابي، بالإضافة إلى فك العزلة عن المناطق النائية أو المهمشة، وإدماجها في النسيج الاقتصادي والاجتماعي الوطني[2]. ذلك أن المجهودات التي تبذلها الجماعات الترابية، في هذا الشأن، تظهر أن البحث عن الموارد المالية واستخلاصها، ليست مجرد عملية إدارية تزاولها كاختصاص عادي منوط بالمجالس المنتخبة، وإنما هي وسيلة من أجل غاية أكبر تتمثل في استعمال هذه المداخيل في الدورة الإنتاجية وتحويلها من مجرد أرقام مسجلة، ومبالغ مودعة بخزينة الجماعات الترابية إلى واقع ملموس على المستويين الاقتصادي والاجتماعي،

(1) محمد حيمود، الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي، مرجع سابق، ص 55.
(2) فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية : ممارسات وفاعلون، مرجع سابق، ص 65.

تبلوره في مشاريع منجزة وخدمات مقدمة بعد أن تمر عبر سلسلة من التدابير الإدارية تترجم في نهاية المطاف إلى نفقات تسييرية أو تجهيزية[1].

المطلب الثاني

ترشيد نفقات الجماعات الترابية

أمام التحولات المتسارعة التي باتت تعرفها الجماعات الترابية وتحديات الظرفية الراهنة وما تحمله معها من مضامين واستحقاقات يصب معظمها في مفاهيم الحكامة الترابية، والتنمية الترابية، والديمقراطية المحلية، واللامركزية بكل مستوياتها الإدارية والمالية والسياسية، فإنه كان لزاما جعل الجهات وباقي الجماعات الأخرى بمثابة الأرضية المناسبة لاحتضان وتفعيل تلك المفاهيم، باعتبارها العمود الفقري للتنظيمات

(1) إن دور النفقات التسييرية في التنمية المحلية يتمثل في توفير الموارد المالية الضرورية للجماعات الترابية، التي بدونها لا يكون لتدخلاتها في المجالات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية الدور الإيجابي، ويظهر ذلك جليا من خلال المساهمة في تنشيط الرواج التجاري المحلي عن طريق المشتريات والخدمات التي تتم لفائدة المصالح التابعة لها، وكذلك عن طريق الأجور والمرتبات المدفوعة للموظفين والمستخدمين التي غالبا ما تنفق في مآرب حياتية ضرورية كالتطبيب والدراسة والسكن والملبس والمأكل وغيرها من المسائل التي لا تخلو من نفع لا على نطاق الفرد أو الأسرة، بل وحتى على تنمية المجتمع صحيا وفكريا وبيئيا واجتماعيا. حيث تتعدى هذا الدور إلى ماهو أكثر من ذلك من خلال تشجيع البحث عن القطاعات الاستثمارية التي بواسطتها يتحقق التدبير المرضي والسير الجيد للمشاريع الاقتصادية ذات الأهداف التنموية، ابتداء من لحظة التفكير فيها، فالشروع في إنجازها إلى دخولها ميدان الإنتاج والاستخدام وإلى ما بعد ذلك استرسالا في أداء مهامها.أما نفقات التجهيز فهي تتكون من الأموال المخصصة لانجاز مشاريع لها طابع اقتصادي أو اجتماعية أو تجارية... على أن اختلاف الأهداف المتوخاة منها لا يبعدها عن محيط التنمية المحلية، بل هي موجهة أساسا لهذا الغرض. وإذا كانت نفقات التسيير دائما مبنية على تقديرات الالتزامات محتمل وقوعها، ومحتمل أيضا تحقيق موارد لتغطيتها، ولا تظهر كنفقات حقيقية إلا بعد توفر هذين الشرطين عند اختتام السنة المالية. بينما نجد نفقات التجهيز تتمثل في مبالغ يقع توفيرها سلفا عن تخصيصها وربط إنفاقها بإنجاز معين، ينبني على تقديرات معلومة مبدئيا، غير أنه قبل إجراءات التخصيص هذا لابد من قطع عدة مراحل تبدأ بالتفكير في المشروع، ثم دراسته تقنيا واقتصاديا لمعرفة حجم التكلفة ونسبة المردودية التي على ضوئها يتقرر قبول المشروع أو العدول عنه. من هنا تتجلى لنا أن نفقات التسيير تساهم بنصيب وافر في قضايا التنمية المحلية، وتشاطر نفقات الاستثمار الوسائل والغايات، أن كلا منهما مكمل للآخر، بل إن نفقات الاستثمار نفسها تعتمد على جزء كبير من تمويلها على نفقات التسيير تارة بإمدادها بالفوائض وتارة أخرى في تحمل أقساط القروض السنوية، فضلا عن التدبير الإداري والتقني اللذين تستمر نفقات التسيير في الاضطلاع بهما. للمزيد من التفصيل يراجع هنا : محمد بن طلحة الدكالي. محاولة تشخيص ومعالجة الجوانب المالية. مرجع سابق، ص 177.

الإدارية في المملكة المغربية. لكنه في مقابل ذلك يبقى التحدي المطروح، يتمثل في الانتقال بالجماعات الترابية من بنيات إدارية إلى مقاولات حقيقية، والتشريعات القانونية قد نحت في السير نحو هذا المبتغى عبر الإصلاحات القانونية المتعاقبة، والهادفة في مجملها لتعزيز المنظور التدخلي التنموي لها، وذلك بالتخفيف من شدة الوصاية، وتعزيز الموارد المالية الذاتية والاستثنائية، وتوسيع ميادين تدخلاتها وتبويب اختصاصاتها.

وبالنظر لحجم التطلعات المنتظرة من الجماعات الترابية بكل أنواعها وفي مجالات تهم مختلف مناحي الحياة المحلية الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية، وأمام ضعف مواردها الذاتية ومحدودية الموارد الجبائية المحولة لها من قبل الدولة، فإن ترشيد النفقات العامة المحلية يعتبر الوسيلة الأساسية التي تسمح للمجالس المنتخبة بالاشتراك في مسلسل التنمية، والنهوض بتراب الجماعة الترابية عبر تجهيزه وتأهيله للاستثمار في المشاريع التي من شأنها إنعاش هذا التراب وتحريك دورة الاقتصاد والتنمية داخله على المدى الطويل. لذلك يحيل ترشيد نفقات الجماعات الترابية على زيادة فعالية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد المحلي على تمويل ومواجهة التزاماته التنموية مع القضاء على مصدر التبديد والإسراف إلى حد ممكن (الفقرة الأولى)، بشكل يسمح إلى تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة، ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات المحلية وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد الذاتية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

محددات ترشيد نفقات الجماعات الترابية

يعد الإنفاق المحلي أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الجماعات الترابية لبلوغ أهدافها، والوسيلة التي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية، وممارسة دورها التدخلي في مختلف مجالات الحياة. حيث ازدادت أهمية النفقة المحلية بازدياد الحاجات المجتمعية التي تلبيها، بحيث أصبحت لها آثار واضحة على مجريات الحياة داخل الجماعة الترابية المعنية وانعكاسات على الأسعار، الإنتاج، الاستهلاك، التشغيل... الخ. غير أنه إذا كانت الهيئات اللامركزية بالمغرب بعكس الأفراد، ونظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية، تقوم بتحصيل ما يلزم من الإيرادات الذاتية لتغطية نفقاتها، بناء على قاعدة أولوية النفقات على الإيرادات

فإن تعدد وظائف الجماعات الترابية، وتزايد حجم الإنفاق المحلي، ومحدودية الموارد، جعل من الضروري الحفاظ على المال العام المحلي من التبذير والإسراف، وسوء التدبير عموما، الأمر الذي أضحى ترشيد نفقات الجماعات الترابية مطلبا أساسيا وعنصرا مهما في التدبير الحكماتي للشأن الترابي، الأمر الذي يفرض علينا تحديد ماهيته وعناصره ثم المتطلبات الواجب توفرها لتحقيقه.

أولا- مفهوم ترشيد نفقات الجماعات الترابية :

توجد مصطلحات كثيرة تهدف إلى ضرورة التحكم في النفقات العامة وعقلنتها ولعل أهمها، أولويات الإنفاق، ضبط الإنفاق، تحسين كفاءة الإنفاق...الخ، غير أن مصطلح الترشيد يعتبر الأدق والشامل لكل هذه المعاني، إذ يحيل في مرجعيته اللغوية على الهداية والاعتدال، حيث يقال أرشد أي أهدى، كما يقال أرشده أي أهداه ودله، ولقد أشار القرآن الكريم إلى هذا المدلول في أكثر من موضع كقوله تعالى في الآية 6 من سورة النساء : ﴿**فإن آنستم منهم رشدا فادفعوا إليهم أموالهم...**﴾، أي إذا اقتنعتم أن هؤلاء اليتامى قد توفرت لديهم إمكانيات الضبط، وحفظ الأموال وحسن التصرف فيها في أوجه الإصلاح والسداد، فيمكنكم أن تعطوهم أموالهم، ومنه يمكن القول أن مفهوم الرشد يعني الاهتداء إلى أوجه الصلاح والسداد وحسن التصرف وضبط السلوك. غير أن الترشيد من الوجهة اللغوية، يعني الاهتداء إلى الطريق الصواب والاعتدال فيه، ومن الناحية المالية، فإن الترشيد يحيل على سلوك سبيل لا إسراف فيه ولا تبذير.

1 - تعريف ترشيد نفقات الجماعات الترابية :

وعلى أساس ذلك، اعتبر مفهوم الترشيد من بين أهم المفاهيم والمصطلحات الأكثر تداولا واستعمالا في ميدان المالية العامة والمالية المحلية خاصة، لكنه يحمل معان متعددة، حيث يمكن إطلاقه على أي سلوك إذا ما تم إنجازه في إطار مجموعة من المبادئ والمفاهيم المعروفة مسبقا، لكن المشكلة تكمن في تحديد الإطار العام للمبادئ والمفاهيم التي، من خلال التوافق والانسجام معها، يمكن الحكم على السلوك بالرشادة أو السفاهة، وأن تحديد هذه المفاهيم والمبادئ عملية تخضع لمتغيرات وعوامل متعددة ذات أبعاد تاريخية وثقافية وأخلاقية، وهي تختلف من بلد إلى آخر تبعا للنظام الاقتصادي المتبع. إذ نشأ مفهوم الرشادة الاقتصادية والعقلانية

الاقتصادية مع المدرسة الحدية، والذي تختصره في التزام السلوك الاقتصادي بنتائج حساسة ودقيقة، وهو في كل الحالات لا تخرج عن تحقيق الأهداف المحددة بأقل تكلفة ممكنة، سواء كان ذلك يتعلق بسلوك الأفراد أو الهيئات العامة[1].

إن النظرة الإيجابية للحياة تفرض السعي إلى تحقيق مستوى معيشي لائق، وضمان هذا المستوى المعيشي لكل أفراد المجتمع، وفي أحسن الظروف، كما أن الحياة لا تقتصر على الجانب الاقتصادي فقط، بل تضم جوانب أخرى كالوقت والتوازن في توزيع المجهودات البشرية، وهي جوانب أساسية في الحياة البشرية، يتعين تثمينها واحتسابها في كل عملية هادفة، وإذا كان من الممكن حصر مفهوم الترشيد في الجوانب المالية، فإنه لا يمكن إهمال الوجه الآخر لهذه العملية الملازم لها، والذي يعني جانب التمويل، لأن الرشد الاقتصادي يعني التعامل مع الأموال كسبا وإنفاقا، مما يوحي بأن المسألة ذات شقين لابد من مراعاتهما في نفس الوقت. لكننا لو اقتصرنا على مفهوم الترشيد على مستوى النفقات العامة، فهو يعني حسن التصرف في الأموال العامة وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، دون إسراف ولا تقتير، لأن زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفه وكذا إنقاصه يعتبر تقتيرا، لذلك يتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر هو الإدارة الجيدة للإنفاق العمومي.

وعلى أساس ذلك لا يمكن اعتبار ترشيد الإنفاق على أنه تخفيضه، نظرا لتطور الدور الوظيفي للدولة وتدخلها اعتمادا على أدوات السياسة الإنفاقية، وأيضا لارتباط تزايد الإنفاق العام في ظل ظروف الدول النامية بعوامل يصعب تجنبها، وأهم هذه العوامل زيادة نسبة الاستثمار العام، سياسات التوظيف والأجور، الإنفاق العسكري... الخ، إذ يصعب في الكثير من الحالات تخفيض هذه النفقات بعد تقريرها، كما أنه يصعب على الدولة تخفيض النفقات العامة أو الحد منها بدون إحداث آثار سلبية

---

(1) لقد دعا البحث المتقدم في هذا المجال (تخصيص الإنفاق العام) إلى الدراسة المقارنة بين الامتيازات المحصلة من كل تخصيص، والتكلفة اللازمة لذلك، وكذا الفرص البديلة والامتيازات هنا لا تشمل تلك التي يتم تخصيصها مباشرة، وإنما يجب أن تنضاف إليها تلك الامتيازات غير المباشرة للمستفيدين المحتملين بصورة غير مباشرة عن طريق الآثار الخارجية.

على الاقتصاد الوطني. وعليه، يعني ترشيد النفقات العامة في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للمجتمع، وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجبنها، مع العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها بين الدولة والقطاع الخاص والالتزام بفعالية تخصيص الموارد داخل قطاعات الدولة، بما يضمن تعظيم رفاهية المجتمع من خلال إشباع ما يفضلونه من سلع وخدمات.

وفي ظل التوجه السالف الذكر، فإن تحديد مفهوم ترشيد الإنفاق المحلي لا يشد عن هذه القاعدة، بل يعني أن تحقق النفقات المحلية الأهداف المحددة للجماعات الترابية في القوانين التنظيمية المؤطرة لمختلف تدخلاتها، وذلك باستخدامها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة. وبمعنى آخر أن مفهوم ترشيد الإنفاق المحلي يحيل على قيام الأجهزة المحلية المكلفة بالإنفاق باتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تأهيل النفقة المحلية لتحقيق المنفعة بأقل التكاليف الممكنة، مع مراعاة جودة الخدمات والسلع بكيفية تؤدي إلى رفع مردودية نفقات الجماعات الترابية، بشكل يؤدي إلى تحقيق أكبر نفع للمجتمع المحلي، عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين هذه النفقات وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العائدة للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية.

2 - أهمية ترشيد نفقات الجماعات الترابية :

يعتبر ترشيد الإنفاق المحلي من المبادئ الهامة في ميدان التدبير شؤون الجماعات الترابية، وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع التي تواجهها الأجهزة المكونة لها، حيث يقوم على تحقيق مجموعة من الأهداف منها :

- رفع الكفاءة الاقتصادية للجماعات الترابية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس المدخلات، أو على نحو يقلل من المدخلات بنفس المخرجات؛
- تحسين طرق تسويق الخدمات العمومية المحلية، وتطوير نظم التدبير الترابي والرقابة المعتمدة، وإدخال الأساليب التقنية الحديثة في التدبير المحلي بشكل يستجيب للسرعة والفعالية والجودة في الخدمات؛

- تخفيض عجز الميزانية المحلية وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب، والسيطرة على الزيادة السريعة للنفقات المحلية، والمساهمة في تدعيم وإحلال وتجديد مشروعات البنيات الأساسية؛
- مراجعة بنية النفقات، عن طريق التقليص من نوعية وحجم النفقات التي لا تحقق مردودية كبيرة؛
- دفع عجلة التطور والتنمية المحلية وتجاوز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الجماعات الترابية تحدياتها؛
- محاربة مظاهر الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام المحلي؛
- اتخاذ مختلف الاحتياطات الضرورية لكافة الأوضاع المالية الجيدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا ووطنيا ودوليا؛
- المحافظة على التوازن بين السكان والموارد المالية المتاحة في مختلف المراحل الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة؛
- المساعدة على تعزيز قدرات الجماعات الترابية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل، وبالتالي تقوية استقلاليتها الإدارية والمالية وتجنبيها للتبعية التامة للإدارة المركزية.

واعتمادا على ما سلف، يأتي تحديد ترشيد نفقات الجماعات الترابية على أنه التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع المحلي. وبالتالي فهو عملية مستمرة وركيزة مهمة لأسس إعداد وتنفيذ الميزانية المحلية، التي تلتزم الجهات المعنية بوضع ما يناسبها من أنظمة وإجراءات لتنفيذه في كل مراحل الميزانية ابتداء من وضع التقديرات إلى غاية الرقابة على التنفيذ.

ثانيا- عناصر ترشيد نفقات الجماعات الترابية :

إذا كان مفهوم ترشيد نفقات الجماعات الترابية يعبر عن الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق والإسراف. فإن تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن

تدبيره من الموارد العادية. لذلك لا بد من الإقرار أن مسألة ترشيد الإنفاق المحلي تتطلب توافر جملة من العناصر والدعائم التي ترتكز عليها لعل أهمها : التحديد الدقيق لحجم الإنفاق المحلي الأمثل، وتوجيه النفقات المحلية نحو النفع العام، وإتباع مبدأ الأولوية، الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية، والتحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة المحلية، ثم توافر المعلومات المالية، وأخيرا ضرورة تفعيل دور المنظومة الرقابة على النفقات المحلية.

1 - التحديد الدقيق لحجم الإنفاق المحلي الأمثل :

يتحقق ذلك بتضييق المجال بين السقف الأعلى والحد الأدنى للإنفاق، حيث يتوقف يتحدد حجم الإنفاق على القرار السياسي المعبر عن موقف الفاعلين في الشأن الترابي إزاء الوظائف التي يمكن أن تتحملها الجماعات الترابية باتجاه المواطنين، وهو الموقف الذي بدوره يحدده النظام الاقتصادي والاجتماعي القائم، بالإضافة إلى ظروف البيئة التي يمر منها المجتمع، وكل هذه الاعتبارات ضرورية لتحديد الحجم الأمثل للإنفاق المحلي، ولو استخدمنا المنفعة كأداة للتحليل، لأمكن القول أن الحجم الأمثل لهذا الإنفاق يتحدد إذا ما تم التوصل إلى النقطة التي تتعادل عندها المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقة لو بقين في يد الأفراد ولو قاموا بإنفاقها، ومن هذا المنظور فإن تقسيم الوظائف بين الهيئات الترابية والهيئات الخاصة، لا يعتمد على معيار النسب أو القطاعات، لأن في ذلك قصر النظر، وإنما يعتمد على معيار تعظيم مصلحة المجتمع المحققة[1].

2 - توجيه النفقات المحلية نحو النفع العام :

نقصد به ضرورة أن تكون النفقة المحلية موجهة لإشباع حاجات عامة، ولن ندخل هنا في الجدل العلمي الدائر بين علماء المالية العامة حول تحديد طبيعة وماهية

(1) إن التحديد الدقيق لحجم الإنفاق المحلي الأمثل، يرتبط بتحديد الأهداف بدقة، ذلك أن من أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية المحلية هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج المحلية، الأمر الذي يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري المحلي حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة وغير واضحة. ويتم تقرير وتحديد الأهداف طويلة ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تطلب الأموال العمومية المحلية، كما أن طبيعة الأهداف تحدد طبيعة وحجم الوظيفة أو الوظائف المتعددة التي يتم تنفيذها من أجل تحقيق الأهداف سواء المتعلقة بالمجتمع المحددة سلفا في خطط تنمية طويلة ومتوسطة الأجل.

الحاجة العامة، والمعايير التي يحتكم إليها في ذلك، فهذا معروف جيدا في أدبيات المالية الحديثة، لكن الذي يستحق التأكيد عليه والتنويه به، هو أن الفكر المالي المعاصر يعتبر ذلك ركنا أساسيا من أركان النفقة العامة، ويعتبر الخروج عليه هو خروج عن المبادئ المالية الرشيدة، ويتطلب هذا عدم تخصي النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة ببعض الأفراد، أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ خاص، ولذا متى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة كان هدر للمال العام وخروجا عن سياسة ترشيد النفقات العمومية والمحلية[1].

3 - إتباع مبدأ الأولوية :

يعتبر احترام مبدأ الأولوية من العناصر الموجهة لسياسة ترشيد نفقات الجماعات الترابية، لكونه يساعد مدبري الشأن الترابي على عدم الاتجاه بالأموال العامة إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية، وتحرم منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية، الأمر الذي يؤدي إلى تشويه عمليات التنمية المحلية، وعدم تحقيق الإنفاق المحلي للآثار المرجوة منه، فإتباع هذا المبدأ ضرورة لحفظ الأموال العامة من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها، استنادا إلى جملة من الآليات الاقتصادية المساعدة منها تحليل التكلفة والعائد، حيث أن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح باختيار تلك المشاريع، التي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها، كما إعطاء أوزان ترجيحية للأهداف الموجودة، والآثار المباشرة لكل هذه المشاريع، يسمح بترتيبها والبدء بأفضلها تحقيقا للمصلحة العامة[2].

---

(1) تهدف إلى تبيان مدى الملاءمة لحاجات الفئات الأكثر فقرا في المجتمع (كتوزيع هبات لا علاقة لها بالحاجات الفعلية للمستفيدين) ومراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام ومدى استخدامها للخدمة العمومية، وبالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تحابي طبقة من طبقات أو فئة من فئات المجتمع على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى، ولا يقصد من ذلك أن يتساوى نصيب كل الطبقات بل هناك طبقات الفقراء هي في حاجة ماسة إلى خدمات الدولة يستوجب زيادة النفقات عليها لأجل النهوض بها. ذلك أن الفئات ذات المداخيل الأعلى غالبا ما تتلقى القسم الأكبر من الخدمات العامة، وهذا ما يوجب معرفة الوضعية الاجتماعية لفئات المجتمع المختلفة والتي على أساسها يتم إعادة توزيع الدخل، والدراسة العادلة لتوزيع النفقات العامة على الفئات الاجتماعية لا تقتصر على الجانب المالي، بل تتعداه إلى تمكين هذه الفئات الفقيرة من الاستفادة من الخدمات العامة بصورة مجانية، مثل : التعليم والخدمات الصحية.

(2) تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط، وإن احترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ المال العام من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه. حيث تقوم عملية تحديد الأولويات =

4 - الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية :

ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب عن النفقة المحلية، أي المردودية الاقتصادية والاجتماعية للإنفاق المحلي، فينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الجماعات الترابية من أجل توفير السلع والخدمات لعموم الموطنين. فالحرص على جودة هذه السلع والخدمات، يمكن من تجنب مصاريف الإضافية الكثيرة التي تثقل كل الجماعات الترابية، وتغني عن أعمال الترميم المتكررة والمتتابعة وعن تكاليفها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المردودية الاجتماعية للنفقة المحلية تنطوي على تحويل العديد من التحملات والمبالغ المالية إلى محاربة جملة من الظواهر الاجتماعية من جملتها محاربة ظاهرة الفقر، فكل جماعة ترابية (في المستويات الثلاثة) ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة.

5 - التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة المحلية :

يتعامل عنصر التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة المحلية مع قضيتين لا غنى عن أي منهما، الأولى أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، أو بعبارة أخرى ضرورة تحري أن تكون النفقة معيارية أو قريبة منها. والثانية أن يتم الإنفاق في الوقت المنسب دون تقديم أو تأخير، وغير خاف ما لهاتين القضيتين من تأثير جوهري في عملية ترشيد الإنفاق المحلي، فإذا كان الإنفاق لا يشبع أي حاجة فهو إنفاق سفيه، كأن تعطى مرتبات أو مكافآت بغير تقديم خدمة تفيد المجتمع، أو تعطى إعانات لمن لا يستحقها، وعلى الوجه المقابل نجد عدم النفقة مع وجود الحاجة، ما يجعل توفر المال في هذه الحالة يعد سلوكا غير رشيد[1].

= على مجموعة من المبادئ الأساسية المرتبطة بمدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها، له دور كبير عند تحديد الأولويات. ثم عامل الزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دورا كبيرا في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع، فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر، كان ذلك مبررا مقنعا لاختيار هذا البرنامج. وأخيرا عامل الخبرة، لأنه كلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة بحرية ومضمونة النجاح، كلما كان ذلك دافعا لمنحها الأولوية في الإنجاز.

(1) يرتبط التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة المحلية بعنصر القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق المحلي المرتبط بتقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة المحلية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة لها، وذلك أن الوحدات الترابية يجب أن تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد المالية عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين. ذلك أن الحكم على فعالية وكفاءة أي برنامج أو سياسة =

6 - توافر المعلومات المالية المحلية :

يجب توافر جملة المعلومات اللازمة عن الموارد المالية المحلية المتوقعة، وعن أوجه الإنفاق المختلفة، وأن تكون هذه المعلومات معالجة، وقابلة للاستعمال مما يسمح بالتأكد من اتجاهات حركة الإيرادات والإنفاق مستقبلا، كما يسمح استخدام الأساليب التنبؤية لبناء الدراسة اللازمة على أسس أكثر واقعية، إلى جانب الإدراك التام بقدرة الجهات المعنية على التحصيل أو الصرف، حيث أن مهمة تحقيق كل النفقات والإيرادات مهمة أعقد من القدرة على دراسة التنبؤات المختلفة، والقيام بإعداد وتصميم مشروعات يصعب تنفيذها.

7 - تفعيل دور المنظومة الرقابة على النفقات المحلية :

إن ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، مع تطوير مفهوم الرقابة المستندية إلى الرقابة التقييمية للبحث عن مدى تحقيق أهداف الميزانية المحلية، وبالتالي مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. ولكي تكون مثل هذه الرقابة على برامج الإنفاق المحلي مجدية، فإنه لابد أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها وضمان حمايتها من الانحراف، لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة، لا من الناحية القانونية فحسب بل على صعيد الواقع العلمي أيضا وفعالية الرقابة تحقق من خلال إنجازها أهدافها وقدرتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشاريع العامة توجيها إيجابيا.

= أو مهمة ذات طابع عمومي يأتي بعد دراسة حول آثارها الواقعية والحقيقية بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا، وبالتالي تقييم هذا الأداء يرتكز على ثلاث محاور هي الفعالية الاجتماعية والاقتصادية من وجهة نظر المواطنين، لأن ذلك يسمح بتثمين النتائج المتوصل إليها وأثرها على مختلف مناحي الحياة. ثم فعالية تسيير المرافق العامة من وجهة نظر المكلفين والتي تعود إلى الاستقلال الأمثل للموارد الموظفة. وتوعية الخدمات المقدمة من وجهة نظر المستفيدين، وذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدمة والموازنة بين التكلفة والنوعية.

ثالثا- متطلبات ترشيد نفقات الجماعات الترابية :

إن سلامة عملية الترشيد وتكامل عناصرها هي خطوة أولى لوجود إنفاق محلي رشيد، لكنها بمفردها غير كافية لأنها في حاجة إلى توافر ضمانات ومتطلبات كي يمكن إنجاز هذه العملية على الوجه المطلوب، نجد أهمها يتمثل في ضرورة توافر بيئة سليمة، الإرادة السياسية القوية، وكفاءة أجهزة الجماعات الترابية وحسن إدارتها، والتطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة، وتوافر نظام محاسبة ورقابة فعال، والابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص.

1 - ضرورة توافر بيئة سليمة :

إن الالتزام بمبادئ الحكامة المالية المحلية ضروري جدا لعملية ترشيد الإنفاق المحلي، فالإدارة الجيدة لموارد الجماعات الترابية وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع، والرقابة والمساءلة الجادة عن الموارد المالية المحلية سواء في جانب الصرف والتحصيل، وكذا السماح بمشاركة جميع المتدخلين في السياسات العامة المحلية وتوجيه نفقاتها، سوف يساهم فعلا في ذلك، هذا فضلا على أن الحكامة الترابية تحارب كل أشكال الفساد المالي وهدر المال العام، مما يعمل في النهاية على ترشيد نفقات الجماعات الترابية.

2 - الإرادة السياسية القوية :

مما لا شك فيه أن تخصيص الموارد لأوجه معينة للإنفاق، يثير العديد من الحساسيات بين الفئات ذات المصالح المتعارضة، خاصة إذا ما كان المجال مفتوحا أمام إمكانية المناقشة، أو إعادة النظر في قرارات التخصيص، وعليه فإن وجود جماعات ترابية قوية تواجه مثل هذه التحديات، يعد أمرا ضروريا لاستكمال عملية الترشيد، مما يعني أنه بالإضافة إلى القدرة على اتخاذ القرار، يجب توفر الإمكانات اللازمة للتأثير على تنفيذه، من أجل إعطاء سياسة الميزانية المحلية فعالية كاملة.

3 - كفاءة أجهزة الجماعات الترابية وحسن إدارتها :

إن توفر الإرادة السياسية والمشاركة الفعالة، في غياب جهاز إداري محلي كفء يتولى الإشراف على مختلف المرافق والهيئات المحلية، والقيام بالوظائف المحددة لها، لا يحقق عملية ترشيد الإنفاق المحلي، حيث نجد ضعفا كبيرا في تحصيل الإيرادات

المحلية، وفي حالات كثيرة لا تقوى الجماعات الترابية على مواجهة أصحاب المصالح الذين يفلتون من واجباتهم الجبائية بكل سهولة.

4 - التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة :

يرتبط التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة بتطبيق كل ما يتم التوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد نفقات الجماعات الترابية، وكذلك إقامة سياسة اقتصادية حكيمة تكون رهينة وجود أجهزة منتخبة قوية لديها القدرة على السماع والاقتناع، وتقدير الخبرات ومناقشتها بكل موضوعية، وكذلك رهينة مواطنين- ناخبين يؤمنون بالنصح ويعملون به، ويجبر مختلف النخب المحلية على العمل به.

5 - توافر نظام محاسبة ورقابة فعال :

تستطيع مختلف الجهات المعنية، من خلال توافر نظام محاسبة ورقابة فعال التعرف على كل عمليات الإنفاق المحلي ومجالاته، ويمكنها من تقييم كل عملية، ولعا أكبر دليل على قوة الجماعات الترابية، التزامها بنشر نتائج نشاطها، وإطلاع الرأي العام على ما تزعم القيام به، إذ بقدر نجاح الجماعات الترابية في ذلك بقدر ما يطمئن إلها مواطنيها، وهذا ما يؤدي إلى المساهمة في إنجاح عملية الترشيد، وتضمن للسياسة المنتهجة فعالية حقيقية.

6 - الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص :

يعتبر الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص من الضمانات الواجب إقرارها من أجل ترشيد الإنفاق المحلي، وذلك بعدم إقامة المزيد من المشاريع المملوكة للجماعات الترابية وفتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار فيها، فالتوسع في المشاريع من قبل الوحدات اللامركزية ينتج عنه عجز الميزانية المحلية، وقد أثبتت التجارب، في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق، أنه بإمكان الاعتماد على القطاع الخاص في إنجاز الكثير من المشاريع التي كانت حكرا على الدولة وهيئاتها وربما بتكلفة أقل مما تنجزه الجماعات الترابية، ذلك أن المستثمر الخاص يكون حريصا أكثر على الأموال من أجل تحقيق الربح، أما إذا قامت بتلك المشاريع من طرف الدولة أو هيئاتها، فمن الممكن

أن يحدث هناك اختلاس أو تبذير للمال العام المحلي، مما يزيد في تكلفة إنجاز المشروع ويبعدنا عن ترشيد الإنفاق المحلي[1].

الفقرة الثانية
مظاهر ترشيد نفقات الجماعات الترابية

إذا كانت مهام الجماعات الترابية كثير ومتنوعة منها التسييرية، كضمان استمرارية الخدمات التي تقدمها للموطنين، ومواصلة مجهودها التأطيري إداريا وتقنيا... أو التجهيزية سواء منها صيانة التجهيزات الجماعية أو إنجاز تجهيزات وبنيات تحتية، فإنه لمواجهة هذه التكاليف تحتاج هذه الجماعات إلى موارد كافية وقارة، باعتبارها أهم وسيلة لبلوغها التنمية المحلية المنشودة. ومهما ارتفعت وتزايدت الموارد المالية المحلية، تبقى أهميتها رهينة بمستوى نفقاتها المرتبطة بالحاجيات العامة المحلية، فالتزايد المستمر في الإنفاق المحلي وتزايد مجالات تدخل الجماعات الترابية مقابل محدودية الموارد وركودها يجعل من المستحيل تحقيق التوازن بينهما. الأمر الذي يجعلها في حاجة إلى تدبيرها الداخلي وبفعالية تصرفاتها والنجاعة في تنفيذ قراراتها بشكل يقوي قدراتها للتأثير في محيطها، وبالتأسيس لحكامة ترابية، كإطار مرجعي جديد، لعقلنة وترشيد نفقات الجماعات الترابية سواء في المتعلق بالتسيير أو الشق المتعلق بالتجهيز.

أولا- ترشيد نفقات تسيير الجماعات الترابية :

إذا كانت نفقات تسيير الجماعات الترابية عبارة عن نفقات استهلاكية ضرورية لتسيير الجماعة، من قبل أجور ومرتبات الموظفين ونفقات صيانة دار الجماعة وتدبير مصالح إدارتها ونفقات الدين...الخ، وهي نفقات تلزم المجلس بتسجيلها في الميزانية المحلية. فإنها في مقابل ذلك تعرف تزايدا مطردا، وهو ما يؤثر سلبا على التوجهات التنموية للجماعة، لأن تطور المالية المحلية في بلادنا لا زال لم يصل إلى حد التوازن

(1) لقد أصبح من الضروري أن يكون تدخل الدولة وهيئاتها وفق ضوابط ومعايير تحد من تدخلها في إنفاق الموارد الاقتصادية على نشاطات اقتصادية يستطيع القطاع الخاص أن يؤديها بشكل أفضل، وهو ما يتطلب من هذه المؤسسات المحلية إعادة صياغة دورها في النشاط الاقتصادي بما يرشد إنفاقها، عن طريق دعم وزيادة برامج ومشاريع مشاركة القطاع الخاص في عمليات تقديم الخدمات وزيادة مساهمته في عمليات التنمية المحلية، والتي تستند بشكل رئيسي على دعم تدبير المرافق العمومية المحلية من طرف الخواص عن طريق التدبير المفوض.

بين الحاجات التسييرية وإمكانياتها التدبيرية. لهذا الاعتبار، فالتدبير المالي الجيد يفترض اللجوء إلى أسلوب جديد يأخذ بعين الاعتبار التطورات المتسارعة التي يعرفها ميدان الإنفاق المادي المحلي، كما أن الممارسة المالية يجب أن تحكمها مجموعة من المؤشرات والضوابط المحددة لمعالم التدبير الحكماتي لمالية الجماعات الترابية.

وترتبط نفقات تسيير الإدارة والمصالح المرتبطة بها بجميع المصاريف المنفقة لضمان حسن سير الأجهزة الإدارية التابعة للجماعة الترابية، حيث يشمل هذا النوع من النفقات مصاريف الأدوات والتجهيزات التي تعتمد عليها المجالس المنتخبة في التدبير اليومي لشؤون الجماعة من قبيل شراء لوازم المكاتب والمطبوعات ونفقات الاشتراك في الجريدة الرسمية، صوائر المراسلات، العقود والتنبر، صيانة الأدوات والأثاث، مصاريف الاستقبالات والأعياد والحفلات، النفقات المتعلقة بتسيير العربات كشراء الوقود والزيوت وأداء الضريبة الخصوصية على السيارات وشراء وقود محركات ودفع فواتير الهاتف، والماء والإنارة والتدفئة...الخ. حيث يتجلى المظهر السلبي للأنشطة الإدارية للجماعات الترابية، في كونها تشكل عبئا ماليا كبيرا على الميزانيات المحلية، مادامت أن مصاريف هذه الأنشطة تعد نفقات استهلاكية لا يرجى منها أي مردودية سواء في المدى القصير أو المتوسط. فالجانب الإداري يغطي نسبا كبيرة من مجموع نفقات التسيير، الأمر الذي يجعل الجماعات الترابية، في نهاية المطاف، عبارة عن وحدات ترابية تستهلك ولا تستثمر.

وعلى الرغم من الإصلاحات القانونية والمالية التي حاول المشرع المغربي، من خلالها، تطوير الأداء المالي للجماعات الترابية، وعقلنة مختلف تدخلاتها خاصة في الجانب، إلا أن هذه الإصلاحات وإن كانت وإن كانت ستوفر لا محالة موارد مالية هائلة للميزانيات المحلية، فإنه ينبغي استثمارها وليس استهلاكها في مصاريف ونفقات إدارية التي لا تأخذ طابع الضرورة والأولوية، بل ويمكن الاستغناء عليها دون أن يترتب عن ذلك أي تأثير سلبي على الميزانية الجماعات الترابية، لأن المصاريف والنفقات غير الضرورية تشكل عبئا ثقيلا على ميزانيات التسيير، وبالتالي من شأنها أن تهمش الجانب الاقتصادي لحساب التسيير الإداري الاستهلاكي. ومادامت الطرق الخاصة بتسيير الإدارة العامة وعقلنتها هي التي تتطلب إنفاقا قليلا مقابل مردودية إدارية، فإن هذه القاعدة لا يمكن أن تستغني عنها الجماعات الترابية، وذلك لأجل الحد من تكاليف تسيير إدارتها التي ترتفع سنة بعد أخرى، وبالتالي تستحوذ على

نسبة هامة من مجموع الإنفاق المحلي، وهو الأمر الذي يستوجب عليها إتباع مجموعة من الخطوات الأساسية منها[1] :

- تفعيل الطرق والمناهج الحكماتية المتعقلة بتدبير شؤون الجماعات التربية التي نصت عليها القوانين التنظيمية الجديدة، بقصد الرفع من مردوديتها عن طريق تخفيض تكاليفها؛
- اعتماد أساليب التدبير الحديثة التي أكدت نجاعتها سواء في تدبير المرافق العمومية أو المقاولات الخاصة، ومنها الإدارة بالأهداف والإدارة بالنتائج؛
- حث الجماعات الترابية على وضع ميثاق أخلاق للمرافق المحلية، يحدد برامج ضبط نشاطها، ويحدد أهدافها ومسؤولياتها بدقة تمكن المسؤولين المحليين من تتبع إنجاز العمليات المرحلية وتقويمها في الوقت المناسب؛
- تفعيل آليات المراقبة المستمرة واليومية على الكيفية التي يتم بواسطتها استهلاكات الجماعة من أدوات وتجهيزات إدارية واستهلاك الماء والكهرباء والهاتف والوقود...الخ؛
- إن الحد من اقتناء السيارات الفخمة سواء بالنسبة للآمرين بالصرف أو المستشارين أعضاء مكاتب الجماعات الترابية، سيؤدي لا محالة إلى إضفاء طابع الترشيد والعقلنة على نفقات التسيير.

بقي أن نشير إلى أن الإنفاق الإداري للجماعات الترابية لا يتوخى منه أية مردودية سواء على المستوى القريب الأمد أو المتوسط أو البعيد، لأن الممارسة المالية للجماعات الترابية قد أبانت عن سلبية الإنفاق المحلي الإداري لأنه لا يترك إلا حصصا قليلة من الأموال التي تخصص لنفقات التجهيز، وقد يؤدي في بعض الأحيان إلى حدوث عجز في ميزانيات الجماعات الترابية. لذلك فالدور الإداري لا يمكن إنكار أهميته نظرا لما يوفره من خدمات وأشغال إدارية للمواطنين، لكن تطور الأوضاع الاقتصادية قد أعطت منظورا جديدا لدور الجماعات الترابية ولمفهوم الإنفاق المحلي الذي ينبغي أن يمتد إلى مجالات وميادين استثمارية محلية تعود بالمردودية

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 209.

على الميزانيات المحلية. لهذا فالنظرة التقليدية التي كان ينظر من خلالها للوظيفة الإدارية- التسييرية للجماعات التربية قد تم تجاوزها إلى نظرة جديدة تنفتح على التوجهات الحديثة للتدبير التي تعتمد على مفاهيم حديثة من قبيل التدبير العمومي الجديد، والحكامة الترابية والتدبير الحر، مبدأ التفريع، والتي تستدعي إنفاقا مهما لإحداث مشاريع اقتصادية وبرامج استثمارية تعود بالنفع الاقتصادي والاجتماعي على المجالس الترابية المنتخبة.

ثانيا- تقوية نفقات تجهيز الجماعات الترابية :

تعد النفقات الاستثمارية بمثابة مبالغ نقدية مصدرها الجماعات الترابية، وهدفها إشباع الحاجات العامة التجهيزية، وذلك من قبيل الأشغال العمومية، بنايات وطرق وتجهيزات جديدة ذات المصلحة المحلية، التطهير، النقل العمومي، ومن هنا تتجلى أهمية النفقات الاستثمارية في إنعاش الاقتصاد المحلي، من خلال تمويل المشروعات الإنتاجية والبنيات التحتية ومشروعات الخدمات بهدف تلبية المتطلبات الاستثمارية في قطاعات مختلفة واستيعاب الفعاليات البشرية والاقتصادية، ونفقات الاستثمار لم يعتبرها المشرع نفقات إلزامية، بمعنى أن للمجالس المنتخبة سلطة إدراجها أو عدم إدراجها في ميزانية الجماعة الترابية المعنية، وحسب إمكانياتها المالية. وهكذا فإن ترشيد نفقات التجهيز المحلي يطلب من الجماعات الترابية أن تبدل ما في وسعها وتتخذ مخلف التدابير اللازمة لاسترجاع تكاليف استثمارها بكل انتظام ومسؤولية، حتى يتسنى لها معاودة هذه العمليات الاستثمارية في مناطق جديدة في مجالها الترابي.

إن الوضع الطبيعي للنفقات يقتضي تدبيرها وفق قواعد النجاعة والفعالية والاقتصاد، لكن الواقع العملي لمعظم الجماعات الترابية يظهر اختلال وسوء تدبير هذه النفقات زيادة على تبذير المال العام المحلي. لذلك فإن التحول بالجماعات الترابية كفاعل اقتصادي ومتدخل ضروري في عملية التنمية المحلية والوطنية إلى جانب الدول ومتدخلين آخرين، أصبح يفرض عليها تدبير نفقاتها من خلال التحكم في مختلف تحملاتها لتتسع وتشمل مجالات أخرى، خصوصا تلك الواردة في مجال التجهيز، بالإضافة إلى استهداف المردودية المالية واستهداف النتائج والحصيلة وفق مؤشرات واضحة ومضبوطة تعتمد على التخطيط والبرمجة وحصر نمو النفقات في حدود مماثلة لنمو المداخيل، زيادة إلى إخضاع النفقات المحلية لمبادئ وأسس

الحكامة المالية التي ترتكز على العقلانية والفعالية والدقة والمسؤولية[1]. غايتها المثلى في ذلك تطوير مختلف تدخلات الجماعات الترابية في ميدان التجهيز خاصة في الميادين التالية :

1 - في قطاع الماء الصالح للشرب :

يعتبر قطاع الماء الصالح للشرب من أهم مجالات التجهيز التي تستوجب تطوير استثمارات الجماعات الترابية فيها، خاصة في مجالات الإنتاج، والمعالجة، والتزود، والتخزين، والتوزيع والربط وكذا بنايات الاستغلال...الخ.

2 - في قطاع التطهير الصلب :

يشكل قطاع التطهير الصلب من المجالات الحيوية التي تمس الحياة اليومية للساكنة المحلية، حيث يتطلب الأمر هنا تطوير تدخلات الجماعات الترابية في جمع، تصريف ومعالجة النفايات الصلبة، ويتعلق الأمر باقتناء آليات لجمع وتصريف النفايات الصلبة وتهيئ مطارح مراقبة بنياتها التحتية الملحقة بها، ثم إنجاز وحدات جديدة لمعالجة النفايات الصلبة وكذا معدات أخرى لها علاقة بجمع النفايات الصلبة...الخ.

3 - في قطاع الكهرباء :

يجب على الجماعات الترابية أن تهتم بإنجاز مشاريعها في مجال الكهرباء، لأنه أحد القطاعات المهمة التي تمس شريحة كبيرة من المواطنين، إما بالإنتاج عن طريق إحداث مراكز حرارية، وملدات كهربائية...، أو بالإيصال بإنجاز محطات للتحويل والتسليم والتوزيع والربط بالشبكة وإنشاء بنايات الاستغلال وكذا الإنارة العمومية... الخ.

4 - في قطاع التطهير السائل :

يعتبر قطاع التطهير السائل من المجالات التي يجب أن تسترعي اهتمام الجماعات الترابية لإنجاز المشاريع فيها، خاصة على إنجاز القنوات الرئيسية والقنوات الثانوية،

(1) مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 135.

ومحطات التصفية ومحطات الضخ، والربط، وكذا إنجاز مجموعة من البنايات ومعدات الاستغلال وكذا تجهيزات الصيانة...الخ.

5 - في قطاع التجهيزات المتخصصة :

يتطلب من الجماعات الترابية الاستثمار في مشاريع ذات مردودية والتي تؤدي للمواطن مجموعة من الخدمات التي لها ارتبط بالتجهيزات المتخصصة من قبيل تشييد الحمامات، والأفرنة، والمجازر، ومرافق التبريد، وكذا المحطات والمواقف الطرقية وأخيرا المستودعات ومستودعات الأموات...الخ.

6 - في قطاع النقل الحضري :

يعتبر النقل الحضري من القطاعات الحيوية التي تؤدي إلى المواطن المحلي مجموعة من الخدمات الأساسية، والذي يبقى مجالا مهما لابد للجماعات الترابية أن تليه العناية الكافية بالاستثمار فيه عن طريق اقتناء حفلات النقل العمومي، وتهيئ مواقف الحافلات، وتشييد بنايات الاستغلال، وكذا مجموعة من التجهيزات الأخرى التكميلية المرتبطة بقطاع النقل...الخ.

7 - في قطاع التهيئة الحضرية :

لا شك أن قطاع التهيئة الحضرية من المجالات الحيوية والمهمة التي لابد للجماعات الترابية أن تقوم بولوجها بالاستثمار فيها بواسطة تهيئة وتجهيز التجزئات الجماعية ببناء أ إعادة تهيئ الطرق بإعداد المناطق الصناعية ومناطق الأنشطة الاقتصادية، بمواقف السيارات، وبالفضاءات الخضراء وكذا بتجهيزات الصيانة...الخ.

8 - في قطاع الطرق الجماعية :

يشكل قطاع الطرق الجماعية من المجالات الحيوية التي تمس الحياة اليومية للساكنة المحلية، التي يجب على الجماعات الترابية أن تقوم بالاستثمار فيها ببناء الطرق الجماعية التي تكتسي طابعا اقتصاديا واجتماعيا ذا أهمية كبرى، حث تساهم في فك العزلة وتسهيل الولوج إلى خدمات القرب...الخ.

9 - في قطاع التجهيزات الرياضية، السياحية والترفيهية :

يعتبر إنشاء الجماعات الترابية للتجهيزات الرياضية، السياحية والترفيهية من المجالات المهمة التي تسترعي اهتمام المواطن، ويتمثل ذلك في بناء المخيمات والمسابح، وتهيئة المرافق السياحية والترفيهية، وتهيئة وتجهيز الحدائق، وتجهيز الشواطئ، وبناء المركبات الرياضية والمراكز الثقافية والمسارح والمكتبات ودور الشباب والقاعات المتعددة الاختصاصات وكذا المآوي القروية والسياحية...الخ.

10 - في قطاع التجهيزات التجارية :

لابد للجماعات الترابية أن تلج بمشاريعها إلى قطاع التجهيزات التجارية وتعمل على تطوير أدائها في هذا المجال، وذلك ببناء وإحداث الأسواق، والدكاكين والمراكز التجارية، وأسواق الأحياء، وأسواق البهائم، وكذا أسواق الجملة...الخ.

وإيمانا من المشرع المغربي بالدور الحيوي الذي تلعبه اللامركزية الترابية في تدبير الشأن العام المحلي، عمل على تقوية وتدعيم مكانة الجهات والجماعات الترابية الأخرى داخل التنظيم الترابي للمملكة، بهدف تحسين الحكامة الترابية، وجعل تدخلات الجماعات الترابية أكثر مهنية، بتدعيم قدراتها التنموية في ميادين الإشراف على المشاريع والتفاعل مع محيطها، ثم إعادة الاعتبار للأدوار التنموية التي تلعبها خاصة في ميادين تقديم الخدمات للمواطنين وتنشيط التنمية المحلية. وانسجاما مع ذلك حاولت مختلف الإصلاحات المالية التي أدخلت على المنظومة القانونية المؤطرة للجماعات الترابية المساهمة الفعلية في تدعيم قدراتها الذاتية حتى تستطيع الانخراط الإيجابي في مسار الجيل الجديد من الإصلاحات التي تروم إلى تحديث طبيعة التنظيم الإداري للدولة المغربية في أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية. وهي أهداف وغايات لا يمكن بلوغها إلا عبر بوابة التدبير العقلاني لمالية الجماعات الترابية وترشيد نفقات تسييرها التي تنعكس بشكل إيجابي ومباشر على نفقات التجهيز المحلي ورفع مستويات الاستثمار المحلي، وزيادة على توفير البنيات التحتية والأساسية للجماعات الترابية، وهذا ما يخدم إقرار مبادئ الحكامة الترابية، التي تنطلق من الجماعة المستثمرة، لأن الاستثمار يدر أموالا ومبالغ إضافية على

مداخيل الجماعات، مما ينعكس بالضرورة على النفقات المحلية بعد دورة الميزانية المحلية[1].

وما يستدعي الانتباه إليه هو أن نفقات الاستثمار المحلي تعتمد في جزء كبير منها على إمدادات الدولة، في حين أن الموارد الذاتية للجماعات الترابية تبقى محدودة وضعيفة، بل الأكثر من ذلك أن هذه النفقات في حد ذاتها لا تستجيب للحاجيات الاستثمارية، كما يلاحظ أن هناك تفاوتا كبيرا في توزيع هذه الاستثمارت بين مختلف مستويات الجماعات الترابية (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية)، وهو نفس التفاوت نلاحظه داخل المستوى الواحد، ويتجسد ذلك في التفاوت على مستوى توزيع الاستثمارات بين الجماعات الحضرية والقروية. هذا فضلا على أن نفقات الاستثمار هي رهينة الفائض في ميزانية التسيير. ولعل التغيير الجديد على مستوى الإطار الدستوري والقانوني المنظم للشأن الترابي، وفي ظل مبادئ الحكامة الترابية، ومبدأي التفريع والتدبير الحر، يقتضي من الجماعات الترابية التكيف معه والاستفادة من الإمكانات التي يمنحها على مستوى التمويل أو بالاستشارة في المجال الاستثماري بنهج سياسة إبداعية تستهدف الوصول إلى درجة من النمو عبر دراسة المقومات الذاتية للجماعات الترابية، وإمكانية التوفر على موارد إضافية، وتكييف الكل وفق مضبوطة ومحكومة بضرورة عقلنة التحرك نحو تقوية الإنفاق الاستثماري المحلي[2].

ومن المحقق أنه لتقوية نفقات تجهيز الجماعات الترابية، يقتضي بالضرورة اعتماد جبائية محلية وازنة وخاضعة لمنطق الحساب الاقتصادي ومنسجمة مع النظام الضريبي الوطني، في إطار قانوني يعد بمثابة قانون للاستثمار، بكل ما يحمله من تدابير تحفيزية ضريبية ومالية ومادية لدعم الاستثمار وتنشيطه جهويا ومحليا، فالنظام الجبائي المحلي في حاجة إلى إعادة هيكلته وصياغته ليستقيم لمتطلبات إنعاش الاستثمار ودعم التشغيل وإعمال التنمية المحلية مع مراعاة التمويل الذاتي للجماعات الترابية في حدود معقولة ومقبولة، ويقتضي هذا التوجه إعادة نشر مكونات وصيغ الجبائية المحلية بتناسق مع نظام ضرائب الدولة في توزيع القاعدة الجبائية حسب القدرات

(1) مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 136.

(2) محمد بن طلحة الدكالي، محاولة تشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، مرجع سابق، ص 161.

الإسهامية الحقيقية للجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى. كما يتطلب الأمر ذاته، بالضرورة، ومن المحقق أن إعادة النظر من جديد، وعلى ضوء تقييم التجربة والحصيلة في النظام الجبائي المحلي، تتطلب بالضرورة معالجتها الموضوعية في علاقتها مع نظام ضرائب الدولة والنظام التمويلي على أسس ومبادئ التبسيط والتخفيف في إجراءات التأسيس... وربطها بالمجهود الجبائي بالقاعدة الجبائية، وتحديد الأسعار الجبائية وسقوفها القصوى والتحصيل الفعلي تجنبا لتراكم الباقي استخلاصه، الذي قد تعاني من عبئه الجماعات، كمظهر من مظاهر النفخ في ميزانياتها التي تعوق قدرتها التمويلية الذاتية[1].

(1) يحتوي الباقي استخلاصه على مجموع المبالغ المستحقة للجماعات المحلية وهيآتها التي لم يتم استيفاؤها في وقتها المحدد لسبب من الأسباب، وتدرج في حسابات فصول الميزانية والحساب الإداري سنة بعد أخرى كديون عالقة في ذمة الملزم، وبالتالي يشكل تراكما ماليا يستدعي بذل جهود لاستخلاصه كليا أو التقليص من حجمه. ويتشكل الباقي استخلاصه من مجموع المداخيل التي تم جردها من قبل شساعة المداخيل والتي لا تتمكن من تحصيلها في وقتها، حيث تقوم الجماعة قبل نهاية السنة المالية بتوجيه أوامر بالتحصيل بشأنها إلى القابض البلدي الذي يصبح بمجرد استيلامها مسؤولا عن جبايتها، ويتشكل أيضا من مجموع المداخيل التي أوكل المشرع أمر تحصيلها إلى القابض البلدي ولم يتم استخلاصها في وقتها أي داخل السنة المالية. وللباقي استخلاصه آثار سلبية فالعجز الذي يصيب ميزانيات الجماعة بسبب عدم التحصيل يدفع هذه الأخيرة إلى عدم تحقيق العديد من المشاريع المقررة برسم السنة المالية المعنية، الشيء الذي يستغرب له المواطنون خاصة وأن المنتخب يبادر دائما إلى إخبار المواطنين بالمنجزات التي سيحققها في دائرته الانتخابية. بالإضافة إلى ذلك فإن الباقي استخلاصه غالبا ما يؤدي إلى توقف الجماعة عن القيام ببعض النفقات الإجبارية كأجور الموظفين ونفقات التدبير اليومي لدواليب الإدارة كتسديد نفقات استهلاك الماء والكهرباء والهاتف. غير أن القضاء على الظاهرة، أو على الأقل الحد منها ومن آثارها يستوجب القيام بالجرد الشامل والدقيق للباقي استخلاصه، ثم إلغاء الجزء من الباقي استخلاصه الميئوس من تحصيله، وإلغاء عقوبة التأخير عن الأداء، وإمكانية تجزئة أداء المستحقات، وأخيرا القيام بعمليات التحسيس والتوعية. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص :
- أحمد حضراني، النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، مرجع سابق، ص 403.
- صالح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي الجديد : النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص163.
- دليل المصطفى، المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، الطبعة الثالثة، العدد 40، 2003، ص 184.

الفصل الثاني

تدبير ميزانية الجماعات الترابية
ورهانات الحكامة المالية المحلية

مما لا شك فيه أن الاهتمام المتزايد بالجماعات الترابية كإطار ملائم في بلورة إستراتيجية جديدة للمساهمة في التنمية باتت أحد الركائز الأساسية للعمل وللتدبير على المستوى الترابي، وأصبحت مطالبة أكثر عبر العقلنة في تدبير نظامها المالي أن تنتقل من المساهم إلى دور الشريك الفعلي والمنشط الحقيقي للتنمية المحلية، والمنسق الفعال لتدخلات مختلف الشركاء والفاعلين الاقتصاديين على مستوى الوحدات الترابية للمملكة، ومن منطلقه أضحى التدبير السليم والمعقلن للشأن الترابي يستدعي توفير مجموعة من الأدوات والآليات المالية والمحاسبية، التي تشكل في ضوئها الميزانية المحلية الأداة التوجيهية والتدخلية للجماعات الترابية على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، وبذلك فإنها تعبر عن الاختيارات العامة للسياسة المالية المعتمدة من قبل هذه الوحدات، فتجمع بين الأداتين الماليتين الخاصتين بالإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، لا تعبر فحسب عن طبيعة الفعل السياسي المحلي ودور كل من الأغلبية والأقلية المكونة للمجالس المنتخبة، وإنما تعبر كذلك عن الاختيارات المعتمدة من طرفها في مجال التنمية المحلية.

وتتجسد الميزانية المحلية فيما تسطر العمليات والتصرفات المالية والمحاسبية التي تسمح للهيئات اللامركزية ببرمجة مشاريعها التنموية وتنفيذها، حيث يعبر إحداث وحدات ترابية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تكريسا لمبدأ التدبير المحلي للشأن التنموي، ولأساس إحداث هيئات تختص بتحقيق التنمية المحلية، فمجالات عمل اشتغال الجماعات الترابية، وكذا ميادين ممارستها لاختصاصاتها، تندرج كلها في هذا السياق، بدءا من التسيير المحلي لشؤون السكان، ومرورا بتدبير المصالح والمرافق المحلية، ثم وصولا إلى تنمية وإنعاش الاقتصاد المحلي، وهذه

المجالات إنما تتمحور حول النشاط المالي والتدبير الترابي، والتي يجد أسسه المالية والمحاسبية في الميزانية المحلية بحمولتها القانونية والعملية، وبكل حيثيات تحكم المجالس المنتخبة في إعدادها وتنفيذها واستقلالية تدبيرها. لذلك ظلت التنمية المحلية الأساس الجوهري لإحداث مالية محلية مستقلة مجسدة في ميزانية توجه مواردها ونفقاتها لتنمية الجماعات الترابية[1].

وعلى أساس ذلك، تمر ميزانية الجماعات الترابية بأربعة مراحل رئيسية تبدأ بالتحضير (الإعداد) ثم المصادقة أو الاعتماد (الإقرار)، ثم التنفيذ والتعديل والحصر وهناك مرحلة رابعة تصاحب تنفيذ الميزانية وتمتد لتكون لاحقة وهي مرحلة المراقبة، حيث تتضمن كل مرحلة من هذه المراحل إجراءات معينة تختلف من تشريع إلى آخر، ذلك أن المشرع المغربي قد أوكل مرحلة الإعداد إلى رؤساء المجالس المنتخبة باعتبارهم السلطة التنفيذية لمجالسها، في حين ستحتفظ سلطة الوصاية بالحق التقليدي للتأشير على جانب أعمال المجلس ومنه المجال المالي، الذي يضم الميزانية المحلية (المبحث الأول). أما على مستوى تنفيذ وتعديل وحصر الميزانية ثم مراقبتها، فقد تم إسناد مهام التنفيذ بكل من رئيس المجلس المنتخب باعتباره آمرا بالصرف لميزانيتها، والمحاسب المكلف بالجماعة الترابية المعنية. أما تعديل الميزانية، فإنها تعتبر إمكانية مالية تم الاعتراف بها للمجالس المنتخبة، وهي تخضع لنفس الإجراءات المسطرية المتبعة بخصوص إعداد الميزانية المحلية. بينما تسند مهام الرقابة عليها إلى مجموعة من الهيئات الإدارية والمالية والقضائية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

ميزانية الجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية الجديدة

ارتبط الوضعية الجديدة للجماعات الترابية التي أقرها الدستور المغربي لسنة 2011، بصدور القوانين التنظيمية الجديدة التي صدرت بترقيم متتالي 111.14 و112.14 و113.14 المتعلقة بكل من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، والتي عملت على التنظيم التفصيلي لتسيير واختصاصات، وإدارة، ومالية، وحكامة

---

(1) عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 70، 2011، ص 32.

الجماعات الترابية، والتي ستدشن بالمقتضيات الواردة فيها لنقلة نوعية في التدبير الترابي العام، بل إنها ستعمل على التكريس الموضوعي لقطيعة مع المقتضيات القانونية السابقة المنظمة لها، خاصة على مستوى كل من الجهات والعمالات والأقاليم. أيضا، ومع الإقرار بأن التوجه الجديد للتنظيم الترابي للمملكة، تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، فإن المكونات العددية والنوعية للمقتضيات التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة، بقيت في المجمل مقتضيات متقاربة من حيث العدد[1]، وذات طابع نمطي من حيث الهيكلة حيث جاءت محاورها تتعلق بتنظيم المجالس المنتخبة وطرق تسييرها، والنظام الأساسي للمنتخب، واختصاصات الجماعة الترابية، ثم صلاحيات المجلس ورئيسه، وإدارة الجماعة الترابية وآليات التعاون والشراكة، ثم المراقبة الإدارية للجماعة الترابية، إضافة إلى نظامها المالي، ثم المنازعات، وأخيرا قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر[2].

وعلى المستوى المالي، تشكل القوانين التنظيمية الجديدة، الأساس القانوني لدراسة ميزانية المحلية التي تعتبر الأداة التقليدية المرجعية في التدبير المالي للجماعات الترابية، لارتباطها بمجموع الميكانيزمات والضوابط التي تحكم النشاط المالي للمجالس المنتخبة ترابيا، لاسيما وأنها تعكس، من حيث الأرقام والبيانات، الممارسة المالية المحلية[3]. كما أنها تشكل في ذات الآن إطارا مرجعيا لتطوير الأداء المالي للجهات والعمالات أو الأقاليم أو الجماعات، لأنها تحدد مجالات تدخلاتها سواء تعلق الأمر بالتسيير العادي اليومي لمرافقها الإدارية، أو تعلق الأمر بالتدبير التنموي

---

(1) سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 7.

(2) تجد مجموعة من المبادئ التي نصت عليها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في العديد من الفصول المضمنة في دستور سنة 2011، والتي نجد على رأسها :

- ينص الفصل 136 على أنه : "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

- ينص الفصل 140 على أنه : "للجماعات الترابية، وبناء على مبدإ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة. تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها".

للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية : شرح وتحليل، مرجع سابق، ص 263 و270.

(3) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 135.

الترابي وبتنزيل البرامج والمشاريع التنموية. كما أنها تعتبر أسلوب أو برنامج عمل مالي تتبعها الهيئات الترابية عن طريق استخدام الموارد المالية الذاتية والاستثنائية والنفقات المحلية، لتحقيق أهداف التنموية المرجوة. لذلك أولاها المشرع المغربي الأهمية اللازمة، خاصة على مستوى تناول وتنظيم الإطار النظري الخاص بماهيتها والمبادئ الموجهة لها وبنيتها العامة والمكونات التي قد تنضاف إليها، وأيضا مستجد الجانب الإجرائي الذي سيطال مسألة تبويبها (الفرع الأول)، كما أنها تخصص الجانب الآخر للمرحلة العامة التي تطبع الميزانية المحلية، ليس فقط على مستوى الإعداد ووضع الميزانية، وإنما أيضا لمسألة التأشير عليها من قبل السلطات التي أوكل إليها القانون ذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ماهية ميزانية الجماعات الترابية ومضمونها

إن التجسيد العملي للدور المالي الترابي، يجد أساسه المرجعي في الميزانية المحلية كبيان تقديري لما يجوز للجماعات الترابية إنفاقه وما ينتظر أن تجبيه خلال فترة معينة من الزمان. أي أنها تشكل الأداة التوجيهية والتدخلية للمجالس المنتخبة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، وتعبر عن الاختيارات العامة للسياسة المالية المعتمدة من قبلها على مستوى الإيرادات والنفقات. حيث يدفعنا ذلك إلى محاولة فهم طبيعة التدخلات المؤطرة ببنود الميزانية المحلية كإطار للبحث في السياقات والمفاهيم المرتبطة بها والتطور الذي خضعت له، ثم الأهمية التي تحتلها ضمن المنظومة القانونية والتنظيمية للتدبير المالي الترابي (المطلب الأول)، بالإضافة إلى ذلك، لابد من التطرق إلى بينة الميزانية المحلية المرتبطة بتبويبها لتحديد مجالات التي تتدخل فيها المجالس المنتخبة، مع التطرق إلى مخلف المبادئ العامة التي تتحكم في بنائها العام التي نجدها في الغالب الأعم مستوحاة من المبادئ الأساسية للميزانية العامة للدولة مع مراعاة بعض خصوصيات الجماعات الترابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم ميزانية الجماعات الترابية

يعتبر التحديد المفاهيمي لميزانية الجماعات الترابية، من مظاهر تبعية المالية المحلية لمالية الدولة، لتقارب تعريف الميزانية المحلية مع التعاريف التي تعطى عادة للميزانية العامة للدولة، اللهم ما تعلق بالمجال الذي يرتبط بالأولى، وهو المجال الترابي أو المحلي. ذلك أنه إذا كانت الميزانية الحلية عبارة عن وثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها في مجموع تحملات وموارد الجماعة الترابية، فإنها تتفق بهذا المعنى مع المقصود بميزانية الدولة، لأن كل منهما يعتبر ميزانية عامة، والتي تختلف، بطبيعة الحال، عن ميزانية المؤسسات التجارية التي تشتمل على أصولها وخصومها في تاريخ معين وهو تاريخ انتهاء السنة المالية للمؤسسة[1]. لكن ذلك لا يغنينا عن التطرق للتطور التاريخي الذي شهدته الميزانية المحلية (الفقرة الأولى)، مع ضرورة استحضار تعريف دقيق لها والخصائص المميزة لها داخل منظومة التدبير المالي للجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

تطور مفهوم ميزانية الجماعات الترابية

تخضع الميزانية عامة والميزانية المحلية خاصة بمفهومها الحديث إلى التطور العام الناتج عن الصراع التاريخي الطويل الذي شهدته انجلترا ابتداء من عام 1688، إذ تم استعمال وثيقة الميزانية لأول مرة على إثر إصدار الملك وليام الثالث لما يسمى "بدستور الحقوق"، الذي بمقتضاه أصبح البرلمان يرخص بكيفية دورية ومتجددة بكافة أنواع الإيرادات والنفقات، لتيم بموجب ذلك تقييد سلطات الملك في المجال المالي[2]، في مقابل تطور السلطات المالية للبرلمان، حيث استقر منذ القرن 18 مبدأ الترخيص البرلماني، وأصبحت الحكومة لا تقوم بالنفقات أو بتحصيل الإيرادات إلا بعد إذن البرلمان قبل بداية كل سنة، وبذلك تكرس مبدأ اللجوء إلى الميزانية العامة بكيفية

---

(1) محمد مراد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 163.

(2) François labie, La commune : sa gestion budgétaire, Edition Liaisons, Paris, 1992, P 11.

منتظمة كل سنة. وفي فترة لاحقة، نجد فرنسا، قد اعتمدت نفس التوجه من أجل الحد من سلطة الملك الذي كان يستفرد بممارسة سلطة الجباية والإنفاق دون قيد أو شرط، في مقابل تطلع الشعب -من خلال ممثليه- إلى تقييد هذه السلطة عن طريق إخضاع كل جباية أو إنفاق إلى إذنه المسبق[1].

أما في البلدان العربية فقد تم العمل بمفهوم الميزانية لأول مرة في مصر عام 1880 عندما تسلم توفيق الخديوي الحكم، فاتفق مع الدول الأجنبية على تشكيل لجنة دولية لتصفي الديون. وفي لبنان لم يتم العمل بالميزانية إلا عام 1921، حيث كان يقوم بتحضيرها الحاكم الفرنسي وتتولى لجنة إدارية دراستها بصفة استشارية ثم يصادق عليها المفوض السامي الفرنسي ويأمر بنشرها. وهو التطور الذي لمس مفهوم الميزانية والميزانية المحلية عبر تاريخها، المرتبط بشكل قوي قبل فترة الحماية بتدبير مؤسسة الأمناء للشأن المالي، لكنها عرفت تطبيق الميزانيات المحلية مع دخول المستعمر إلى المغرب عهد الحماية، وهو التطور الذي انعكس على التدبير المالي للجماعات الترابية بعد الحصول على الاستقلال إلى اليوم[2].

أولا- خلال فترة ما قبل الحماية :

ارتبط تدبير مالية الجماعات الترابية في مرحلة ما قبل الحماية بمؤسسة الأمناء، كأحد أهم المؤسسات المالية عراقة في التاريخ المغربي، باعتبارها الجهاز المكلف بجباية المستحقات المحلية في العهد المخزني، خاصة في الفترة التي كانت فيها الأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية غير مستقرة، حيث كانت تضطلع بدور هام في تدبير الأموال العمومية منذ ما يزيد عن ثلاثة قرون، وشكلت نواة قابلة للتطور إلى غاية عقد مؤتمر الجزيرة الخضراء 1906. وقد تم تأسيس هذا الجهاز تحت إمرة السلطان مولاي سليمان ما بين 1792و1822، وعرف تطورا في التنظيم مع عهد السلطان مولاي الحسن ما بين 1873 و1894، الذي بادر إلى تقسيمه إلى جهازين أو إدارتين إحداهما مركزية، وأخرى محلية تتجلى وظيفتهم في تحصيل ومراقبة

(1) **Pièrre la lumière, Les Finances Publiques, Amand colin, collection 8ème, Paris, édition 1996, P 32.**

(2) عسـو منصور، قانون الميزانية العامة، مطبعة النجـاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 2005، ص 7.

جميع العمليات الحسابية والضريبية، وكذا في أداء النفقات، ومنح القروض من مالية الدولة[1].

1 - الأمناء المركزيون :

شكل الأمناء المركزيون فئة مهمة مختلفة الأدوار والمهام في تدبير المالية المحلية، تتنوع بين أمين الأمناء باعتباره المسؤول المركزي، إضافة إلى أمين الدخل وأمين الصائر وأمين الحسابات كأمناء مركزيون يساعدون أمين أمناء في أداء مهامه.

1-1 - أمين الأمناء :

يعتبر أمين الأمناء المسؤول المركزي، الذي يأتي على رأس جهاز الأمناء وتوضع رهن إشارته بنيقة بالمشور، مكلف بإدارة وتسيير المرافق المالية التي يتكفل بها باقي الأمناء، ويتم تعيينه من طرف السلطان، لأنه يتمتع بدراية واسعة لوضعية الدولة المالية، إضافة إلى أنه يتولى مهمة تسيير الأملاك المخزنية، وكذلك مطالب بتحديد كل الحسابات الواردة عليه من الأمناء، كما يقترح على السلطان الأمناء بالنسبة للمناصب الشاغرة.

1-2 - أمين الدخل :

يعتبر أمين الدخل المسؤول عن المداخيل وتكمن مهمته في جمع ومركزة مختلف الجبايات التي يستوفيها باقي الأمناء قصد إيداعها ببيت المال وذلك بوجود عدليين، كما أن هذا الأمين يضع رهن إشارته صندوق بنيقة المشور.

1-3 - أمين الصائر :

يشكل أمين الصائر المسؤول عن المصاريف ووظيفته تكمن في أداء نفقات المخزن ورواتب الصدر الأعظم والجيش، ونفقات أخرى تتعلق بالمخزن، علما أن هذه النفقات كان يؤديها من خزينة بيت المال.

---

(1) نعيمة هراج التوازني : الأمناء في المغرب في ظل حكم السلطان المولى الحسن 1873-1894، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى، 1985، ص 102.

1-4 - أمين الحسابات :

يعتبر أمين الحسابات المسؤول عن الحسابات، وتكمن وظيفته في مراقبة وتسيير الحسابات التي تصل إليه بانتظام من باقي أمناء الدولة، وكذلك مراقبة التقارير النهائية الواردة عليه من طرف هؤلاء الأمناء بعد نهاية المهام المنوطة بهم.

2 - الأمناء المحليون :

تنوعت فئة الأمناء المحليون باختلاف المهام التي أنيطت بهم، والمجالات التي تكلفوا باستيفاء مداخيلها سواء على المستوى الحضري أو القروي أو بالنسبة للأنشطة داخل المراسي.

2 - 1 - أمناء القبائل :

يعتبر أمناء القبائل المسؤولين الماليين على المستوى القروي، الذين يتولون تقييم العشور وتقدير المحصول الزراعي، وتحصيل الضرائب المفروضة على الأراضي الزراعية، وعند نهاية العملية، يدفعون مداخيلهم إلى أمين المستفاد للمدينة الأقرب إليهم.

2 - 2 - أمناء المستفاد :

اعتبر أمناء المستفاد رؤساء المصالح المالية على الحضري، وقباضا للمساهمات غير المباشرة، وظيفتهم تتمثل في مركزة جميع الضرائب التي يستوفيها باقي الأمناء، كما يتولون إدارة الأملاك المخزنية ويتكلفون بصيانتها.

2 - 3 - أمناء المرسى :

كان أمناء المرسى يتمركزون بالموانئ، وتنحصر مهمتم في استيفاء حقوق الاستيراد والتصدير، وبفعل هذه العملية فإنهم يتولون أثقل النفقات، حيث أن المخزن كان يتوجه إليهم قصد طلب تسبيقات مالية.

إن ما تنبغي الإشارة إليه هو أن المغرب لم يعرف خلال فترة ما قبل الحماية مفهوم الميزانية، بل كانت شؤون المالية المحلية، موكولة إلى مؤسسة الأمناء بمختلف مكوناتها المركزية والمحلية جباية وتحصيلا، إلا أن هذا الوضع سيشهد تحولا جوهريا بدخول السلطات العسكرية الفرنسية إلى المغرب سنة 1910، حيث سيتم سن أول ميزانية جهوية همت منطقة الشاوية، ثم تلتها ميزانيات محلية أخرى شملت تدريجيا

مناطق أخرى، كالمغرب الشرقي في 1911، ومكناس 1912، والرباط وفاس ومراكش في 1913 وتادلة في 1913.

ثانيا- خلال فترة الحماية :

تعتبر الميزانية المحلية بالشكل الذي توجد عليه اليوم، إفراز للتطور العام للنظام اللامركزي بالمغرب خاصة في ظل الحماية، حيث عملت هذه الأخيرة على تحديث النظام المالي للجماعات الترابية عن طريق مجموعة الإجراءات المالية، كان من أبرزها إلغاء وظيفة أمين الأمناء وأسندت مهامها إلى الوزاراة الكبرى، وفي يوليوز 1912 تم إحداث المديرية العامة للمالية التي ضمت مصلحة للميزانية وأخرى للأملاك المخزنية، حيث عملت هذه المديرية على وضع أول ميزانية عامة للإمبراطورية الشريفة برسم السنة المالية 1913 - 1914، في شكل وثيقة مؤقتة من حوالي 60 صفحة وتحمل تصحيحات وشروحات مكتوبة باليد، هذه الميزانية تضمنت تقديرات الموارد والنفقات المتعلقة على التوالي بالمغرب الشرقي وغرب المغرب، والقروض التي أضيفت إليها تقديرات مصاريف المصالح الإدارية المركزية. لكن سنة 1916 هي التي شهدت أول ظهور لمفهوم الميزانية البلدية التي تم التنصيص فيها على جملة من الموارد والنفقات المشكلة لها[1].

ثالثا- خلال فترة الاستقلال :

بعد حصول المغرب على الاستقلال، حاول المشرع المغربي ترسيخ نظام مالي محلي مستقر بصدور ظهير 23 يونيو 1960 الخاص بالتنظيم الجماعي، الذي أتاح لأول مرة الفرصة لممثلي الساكنة المحلية المصادقة على ميزانية الجماعة عن طريق التصويت ويقوموا بتنفيذها، وذلك بوضع الميزانية في الوثيقة التي يتم فيها التقدير والإذن في مداخيل ومصروفات الجماعة لمدة سنة، والتي تشمل ميزانيتين يتم تحضيرهما والتصويت عليهما في تاريخين مختلفين هما الميزانية الأصلية والميزانية الإضافية[2] :

- توضع الميزانية الأصلية لتسديد نفقات التسيير التي يتم تمويلها بواسطة الموارد الجماعية العادية، وتنقسم إلى جزئين الأول خاص بالمداخيل والثاني خاص

(1) عسو منصور، قانون الميزانية العامة، مرجع سابق، ص 12.

(2) رومان سبيود، مالية الجماعات بالمغرب، تعريب عبد القادر السويح، الطبعة الأولى، 1962، ص 19.

بالنفقات، ذلك أن إعدادها كان من اختصاص المجلس الجماعي الذي كان يلجأ إلى مساعدة السلطة المحلية وكذلك الموظفين العاملين بالجماعة، إذ كانت تبتدئ من شهر شتنبر ليتوفر المجلس على وقت كاف لدراستها والتصويت عليها أثناء دورته العادية لشهر أكتوبر؛

- يمكن اعتبار الميزانية الإضافية تكملة لسابقتها، لأنها تتكفل بعمليات التجهيز وإليها يتم نقل نتائج السنة المالية السابقة، على أن إعدادها يتم بنفس طريقة إعداد الميزانية الأصلية ابتداء من شهر أبريل -بعد وضع الحساب الإداري للسنة المالية السابقة- باعتبار أن تسوية نتائج الميزانية تباشر في 31 مارس.

وفي ظل محدودية تجربة الجماعات المحلية على المستويين الإداري والمالي لظهير 23 يونيو 1960، فإن القوانين الصادرة سنة 1976 ومنها التنظيم المالي المحلي، ستعمل على إدخال مجموعة من الإصلاحات على مستوى الميزانية المحلية، كإقرار مبدأ وحدة الميزانية أي تقديمها في وثيقة واحدة، وذلك لتعويض الوضع الذي كانت تعرفه الميزانية في ظل النظام المالي لسنة 1960، والذي كان ينص على وجود ميزانيتين واحدة أصلية وأخرى إضافية، وإدخال بعض التقنيات المالية المعاصرة كتسهيل تقنية نقل اعتمادات التجهيز وإدخال نظام الميزانيات الملحقة ونظام الحسابات الخصوصية.

الفقرة الثانية

تعريف ميزانية الجماعات الترابية وخصائصها

تكتسي دراسة الميزانية المحلية أهمية خاصة بالنسبة لحياة الجماعات الترابية لمالها من دور في تحقيق التنمية المحلية في كل مجالاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية...، عن طريق تقدير النفقات الضرورية، لإشباع الحاجات المحلية الضرورية، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة هي في العادة مدة سنة.

أولا - تعريف ميزانية الجماعات الترابية :

إذا كانت الميزانية عموما تعتبر وثيقة لتقدير مجموع مداخيل ومصاريف هيئة ما والترخيص فيها بالنسبة لفترة محددة عادة ما تكون سنة. فإن ميزانية الجماعات الترابية لم تبتعد عن هذا التعريف التقليدي، حيث عرفت مقتضيات القوانين التنظيمية رقم 111.14 و112.14 و113.14 المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات

الميزانية، بكونها الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف إحدى الجماعات الترابية[1]. هذا التحديد القانوني يعتد أساسا بالعناصر الإدارية في الموقف من الميزانية المحلية، إذ يحصرها في كونها عبارة عن وثيقة تهتم بتحديد الحجم الإجمالي لكل من نفقات وموارد الجماعة الترابية أو المجموعة. غير أننا نقدم الميزانية من الناحية الفنية على أنها :"برنامجا مفصلا ومنسقا ومرقما ينصهر في المدى القصير (السنة عموما) بالارتكاز على إمكانيات الشخص المعني والتي وقع تحديدها مسبقا قصد تحقيق الأهداف المرسومة من قبله"[2].

وعليه، تعتبر الميزانية المحلية الأداة الرئيسية التي تعتمد عليها المجالس المنتخبة في الاضطلاع بالمهام الموكولة إليها. وبالتالي فهي وثيقة للتدبير، يتقرر بموجبها الترخيص المسبق للالتزام بالنفقات وصرفها في حدود التقديرات المقبولة برسم السنة المالية المعنية. وبالتالي يجب أن تقدم بشكل صادق مجموع مواردها وتكاليفها. ويتم تقييم صدقية هذه الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها. إضافة إلى ذلك، تعتبر الميزانية المحلية وثيقة للبرمجة ومخطط عمل قصير المدى يعرف بالتدخل المالي للجماعة الترابية، ويعمل على تقييد الأنشطة المالية الآنية للجماعة باستحضار الأهداف والوسائل المتوفرة في إطار برنامج متوسط المدى. ومن ذلك، فإن للميزانية المحلية أبعادا مختلفة تتمحور حول الدور الذي تلعبه وكذا الأهداف المسطرة لها. كما أنها بمثابة الوثيقة المالية الأكثر أهمية في السنة بالنسبة للجماعة الترابية باعتبارها أداة لاستشراف المعطيات المستقبلية وإنجاز دراسة علمية لاحتمال ما ستكون عليه الوضعية المالية للجماعة المعنية سواء أكانت جهة[3]، أو عمالة أو إقليم[4]، أو جماعة حضرية أو قروية[5].

---

(1) المادة 165 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 144 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 152 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(2) الطاهر زروق، المالية المحلية، سلسلة الكتب الإلكترونية على موقع المفيد في المالية العمومية http ://moufid.jimdo.com، 2017، ص 6.

(3) دليل منتخبي الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط، 2016، ص 109.

(4) دليل منتخبي العمالات والأقاليم على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط، 2016، ص 89.

(5) دليل منتخبي الجماعات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط، 2016، ص 101.

وعلى أساس ما سلف، فإن لميزانية الجماعات الترابية أبعاد أخرى، إضافة إلى الجوانب القانونية الإدارية والفنية، فإنها تعتبر البرنامج المرجعي السنوي في مجال التصرف المالي، لكونها تمثل الوثيقة الرئيسية التي تؤطر التصرف المالي المحلي وتنظمه. ثم التطور الإداري اللامركزي اعترف للميزانية المحلية بالكثير من الأدوار، وفي مجموعة من الميادين الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فإن دورها أصبح أكثر ارتباطا بموضوع التنمية المحلية. لذلك فإن أي تحديد يتم تقديمه إلى الميزانية المحلية يلزم أن يستحضر الترابط الموضوعي للمستويات والجوانب القانونية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية المحلية، ثم يبرز الدور الموكول لسلطة الوصاية في مسألة المصادقة عليها، والذي قد يحد من الأهداف المنتظر منها، لتعبر بذلك الميزانية المحلية عبارة عن عمل مالي تقديري سنوي تعده الجهة التي أوكل لها القانون أمر الإعداد، وتصادق عليه السلطة الموكول لها حق الوصاية بعد اعتماده من طرف الجماعات الترابية، وهي تعبر عن الاختيارات والأولويات المسطرة من قبل مجالسها المنتخبة.

ثانيا- خصائص ميزانية الجماعات الترابية :

إذا كانت الميزانية المحلية تحيل على أنها الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف إحدى الجماعات الترابية. فإنها، تتميز، وفقا لذلك، بمجموعة من الخصائص تتمثل في كونها وثيقة إدارية تقديرية دورية، تقوم على ترخيص السلطات المختصة.

1 - عملية تقديرية :

تعتبر الميزانية المحلية عملية تقديرية بوضع جدول تقدير للإيرادات والنفقات السنوية تطبق على مرحلة مستقبلية، فهذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل وكذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة.

2 - عملية ترخيص :

ترتبط الميزانية المحلية في هذا المستوى بأمر بإذن أي أنه بمجرد المصادقة على الميزانية يتم صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وهذا ما يمكن الجماعات الترابية من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية، وهي وثيقة تهدف إلى الترخيص بتحصيل الإيرادات وتسديد النفقات.

3 - عملية إدارية :

تشكل الميزانية المحلية عملية إدارية باعتبارها أمر متعلق بالإدارة والسير الحسن للمصالح الإدارية التابعة للمجالس المنتخبة التي لا تزيد نفقاتها على إيراداتها مما يشكل عجزا في الميزانية، إذ بواسطة الميزانية يمكن للجماعات الترابية من حسن تسيير مختلف مصالحها وتلبية حاجيات المواطنين.

4 - عملية دورية :

تعتبر خاصية الدورية من أهم خصائص الميزانية المحلية، لكونها عمل يتجدد كل سنة عند تاريخ محدد مسبقا بموجب القانون وانجازها يتم في الفترة المحددة والتي تسمى السنة المالية التي تبتدئ فاتح يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من السنة نفسها.

المطلب الثاني

مكونات ميزانية الجماعات الترابية

تتكون ميزانية الجماعات الترابية من مكوني أو جزئي التسيير والتجهيز (الجزء الأول والجزء الثاني من الميزانية)، واللذين وإلى جانب البنية الخاصة بهما، سواء من حيث الإيرادات أو النفقات، والمدة القانونية للميزانية، وضرورة تقديمهما بشكل متوازن وصادق، فإن أهم مستجد بالنسبة للمقتضيات القانونية الجديدة، هو إدخال الطابع الوظيفي في تبويب نفقات الميزانية باعتماد التبويب عن طريق البرامج و المشاريع والعمليات. إلى جانب هذا، فإن مكونات ميزانية الجماعة في شكلها التقليدي، هو إمكانية اشتمالها أيضا على ميزانيات ملحقة تهم تدبير بعض المرافق، التي لا تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي. كما سمح القانون بإمكانية إحداث حسابات خصوصية باعتبارها عمليات مالية، تساعد على تنفيذ جانب من المشاريع والتجهيزات المحلية[1] (الفقرة الأولى). إضافة إلى ذلك أخضع المشرع ميزانية الجماعات الترابية إلى مجموعة من القواعد والمبادئ التي وجب احترامها خلال مختلف مراحل الميزانية المحلية[2]،

(1) سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 206.

(2) Pièrre la lumière, Les Finances Publiques, op.cit, P 70.

كقيود يتطلب الالتزام والعمل وفقا لمقتضياتها لأجل ضبط هذه الميزانية وتبسيطها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى
بنية ميزانية الجماعات الترابية

إذا كان توحيد وثيقة ميزانية الجماعات الترابية بتقديمها في جزئين، الأول يهم التسيير والثاني يخص التجهيز، قد ساهم في إضفاء نوع من الحركية والسرعة في إخراج مشروع الميزانية إلى الوجود، فإن إقرار المشرع للميزانيات الملحقة قد ساعد على تمتيع بعض المرافق المحلية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية من إنتاج بعض الخدمات مقابل أجر، كما ساهم النص على إحداث حسابات خصوصية في تمتيع الجماعات الترابية من تتبع بعض العمليات الخاص بها الهادفة إلى تحقيق بعض التجهيزات والمشاريع المحلية.

أولا- الميزانية الرئيسية :

نظم المشرع المغربي ميزانية الجماعات الترابية من حيث بنائها العام إلى مستويين من المكونات، المستوى التقليدي، ويهم بنية الميزانية أهم عناصرها. أما المستوى الخاص، فيتعلق بالمستجدات المدخلة بواسطة التوجه الجديد في تبويبها، والذي سيأخذ بمفاهيم من قبيل البرنامج والمشاريع أو العمليات.

1 - التبويب التقليدي للميزانية الرئيسية :

سمح توحيد وثيقة الميزانية، بإدراجها في قسمين، القسم الأول تدرج فيه عمليات التسيير، ويشتمل على المداخيل أو النفقات المتعلقة بتسيير الجماعة الترابية، والقسم الثاني يتعلق بعمليات الاستثمار ويشتمل أيضا على جميع الموارد والنفقات المخصصة لتجهيز الجماعة. وأصبحت الميزانية المحلية ميزانية مرقمة، تصنف من حيث المداخيل والنفقات، إلى أقسام وأبواب وفصول وفقرات.

1-1 - الجزء الأول : التسيير

يعتبر الجزء الأول الخاص بالتسيير أول مكونات الميزانية العامة للجماعات الترابية، والذي تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص الموارد أو النفقات.

1-1-1 - موارد التسيير :

يشتمل هذا الجزء على جميع أنواع الموارد الخاصة بالجماعات الترابية بكل أصنافها سواء الجبائية وغير الجبائية وكل الموارد الأخرى المنصوص عليها في القانون، وهي الموارد التي تكون مبوبة إلى أقسام معنونة بشكل دقيق، معنونة بعناوين دالة على طبيعة المورد، والتي نجدها ، في الغالب الأعم، تحتوي على الضرائب والرسوم ومنتوجات الخدمات ومدخول أملاك الجماعات الترابية والإمتيازات ومداخيل طارئة ومختلفة والامدادات والمساهمات ومداخيل لفائدة الغير.

1 - 1 - 2 - نفقات التسيير :

تتعلق النفقات المتعلقة الخاصة بهذا الجزء، بالتسيير العادي للجماعة الترابية، والتي تضم بالأساس في جميع النفقات الإجبارية المتمثلة في رواتب الموظفين والأعوان التابعين للجماعة، ونفقات الصيانة الخاصة بالمقرات التابعة للجماعة والنفقات الخاصة بتسديد الأقساط المترتبة على الجماعة بموجب القروض التي كانت الجماعة قد اقترضتها.

1 - 2 - الجزء الثاني : التجهيز

يعتبر الجزء الثاني الخاص بالتجهيز ثاني مكونات الميزانية العامة للجماعات الترابية، والذي يشمل جميع الموارد المرصدة للتجهيز والاستعمالات المخصصة له.

1 - 2 - 1 - موارد التجهيز :

ترتبط موارد التجهيز بمجموع المداخيل المتكونة أساسا من الفائض الذي يحول من جزء التسيير إلى جزء الاستثمار، والمداخيل التي يمكن أن تحتوي على فوائض المداخيل، ومحصول بيع الملك الخاص للجماعة الترابية، وأموال المساهمات والاقتراضات والإمدادات.

1 - 2 - 2 - نفقات التجهيز :

تتكون النفقات الخاصة بهذا الجزء من المخصصات المتعلقة بنفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجماعات الترابية المعنية، من قبيل اقتناء المنقولات أو العقارات والقيام بالأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى،

كقيود يتطلب الالتزام والعمل وفقا لمقتضياتها لأجل ضبط هذه الميزانية وتبسيطها (الفقرة الثانية)،

الفقرة الأولى
بنية ميزانية الجماعات الترابية

إذا كان توحيد وثيقة ميزانية الجماعات الترابية بتقديمها في جزئين، الأول يهم التسيير والثاني يخص التجهيز، قد ساهم في إضفاء نوع من الحركية والسرعة في إخراج مشروع الميزانية إلى الوجود، فإن إقرار المشرع للميزانيات الملحقة قد ساعد على تمتيع بعض المرافق المحلية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية من إنتاج بعض الخدمات مقابل أجر، كما ساهم النص على إحداث حسابات خصوصية في تمتيع الجماعات الترابية من تتبع بعض العمليات الخاص بها الهادفة إلى تحقيق بعض التجهيزات والمشاريع المحلية.

أولا- الميزانية الرئيسية :

نظم المشرع المغربي ميزانية الجماعات الترابية من حيث بنائها العام إلى مستويين من المكونات، المستوى التقليدي، ويهم بنية الميزانية أهم عناصرها. أما المستوى الخاص، فيتعلق بالمستجدات المدخلة بواسطة التوجه الجديد في تبويبها، والذي سيأخذ بمفاهيم من قبيل البرنامج والمشاريع أو العمليات.

1 - التبويب التقليدي للميزانية الرئيسية :

سمح توحيد وثيقة الميزانية، بإدراجها في قسمين، القسم الأول تدرج فيه عمليات التسيير، ويشتمل على المداخيل أو النفقات المتعلقة بتسيير الجماعة الترابية، والقسم الثاني يتعلق بعمليات الاستثمار ويشتمل أيضا على جميع الموارد والنفقات المخصصة لتجهيز الجماعة. وأصبحت الميزانية المحلية ميزانية مرقمة، تصنف من حيث المداخيل والنفقات، إلى أقسام وأبواب وفصول وفقرات.

1-1 - الجزء الأول : التسيير

يعتبر الجزء الأول الخاص بالتسيير أول مكونات الميزانية العامة للجماعات الترابية، والذي تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص الموارد أو النفقات.

1-1-1 - موارد التسيير :

يشتمل هذا الجزء على جميع أنواع الموارد الخاصة بالجماعات الترابية بكل أصنافها سواء الجبائية وغير الجبائية وكل الموارد الأخرى المنصوص عليها في القانون، وهي الموارد التي تكون مبوبة إلى أقسام معنونة بشكل دقيق، معنونة بعناوين دالة على طبيعة المورد، والتي نجدها ، في الغالب الأعم، تحتوي على الضرائب والرسوم ومنتوجات الخدمات ومدخول أملاك الجماعات الترابية والإمتيازات ومداخيل طارئة ومختلفة والامدادات والمساهمات ومداخيل لفائدة الغير.

1 - 1 - 2 - نفقات التسيير :

تتعلق النفقات المتعلقة الخاصة بهذا الجزء، بالتسيير العادي للجماعة التربية، والتي تضم بالأساس في جميع النفقات الإجبارية المتمثلة في رواتب الموظفين والأعوان التابعين للجماعة، ونفقات الصيانة الخاصة بالمقرات التابعة للجماعة والنفقات الخاصة بتسديد الأقساط المترتبة على الجماعة بموجب القروض التي كانت الجماعة قد اقترضتها.

1 - 2 - الجزء الثاني : التجهيز

يعتبر الجزء الثاني الخاص بالتجهيز ثاني مكونات الميزانية العامة للجماعات الترابية، والذي يشمل جميع الموارد المرصدة للتجهيز والاستعمالات المخصصة له.

1 - 2 - 1 - موارد التجهيز :

ترتبط موارد التجهيز بمجموع المداخيل المتكونة أساسا من الفائض الذي يحول من جزء التسيير إلى جزء الاستثمار، والمداخيل التي يمكن أن تحتوي على فوائض المداخيل، ومحصول بيع الملك الخاص للجماعة الترابية، وأموال المساهمات والاقتراضات والإمدادات.

1 - 2 - 2 - نفقات التجهيز :

تتكون النفقات الخاصة بهذا الجزء من المخصصات المتعلقة بنفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجماعات الترابية المعنية، من قبيل اقتناء المنقولات أو العقارات والقيام بالأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى،

وكذا النفقات الخاصة باستهلاك الدين المقترض والامدادات الممنوحة حصص المساهمات.

2 - مستجدات تبويب الميزانية الرئيسية :

تهم المستجدات المدخلة على الميزانية العامة للجماعات الترابية بعضا من جوانبها الإجرائية الوظيفية، وبالأخص مسألة تبويبها باعتماد آليات جديدة بخصوص نفقاتها، التي أصبح القانون يقضي بتقديمها داخل أبواب في فصول، مقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات[1].

2 - 1 - تقسيم النفقات إلى برامج :

يحيل التبويب الجديد للنفقات بتقديمها داخل أبواب في فصول مقسمة إلى برامج باعتبارها مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، تقرن به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات، أي أن علاماته المميزة تصب في اتجاه تكريس الطابع الاقتصادي للميزانية أكثر من طابعها المحاسبي.

2 - 2 - تقسيم النفقات إلى مشاريع أو عمليات :

يهدف التبويب الجديد للنفقات بتقديمها داخل أبواب في فصول مقسمة إلى مشاريع أو عمليات باعتبارها مجموعة من الأنشطة والأوراش التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة.

إن ما تنبغي الإشارة إليه هو أن كلا من البرنامج والمشروع والعملية، هو تعاطي قانوني جديد في تبويب الميزانية العامة للجماعات الترابية، يأخذ بعين الاعتبار التوجه الوظيفي في بنائها العام، ويقضي بوضع مقابلة بين عناصر الهدف أو الغاية من عملية الإنفاق، الذي يلزم أن يلبي حاجة ذات نفع عام، وبين المؤشرات المرقمة التي

---

(1) المواد 170 و171 و172 و173 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المواد 149 و150 و151 و152 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المواد 156 و15 و158 و159 و160 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

تسمح بتحقيق ذلك، بناء على تقييم العناصر باستحضار جملة من الشروط من قبيل الفعالية والنجاعة والجودة عند صرف هذه النفقات. وهذه المؤشرات الأخيرة، ستسعى إلى الحرص على توخي هدف التدبير الجيد لنفقات الجماعات الترابية، خاصة في ظل الاعتداد أكثر بالطابع الوظيفي للميزانية المحلية[1].

ثانيا- الميزانيات الملحقة :

الميزانيات الملحقة هي، في الأصل، عبارة عن ميزانيات خاصة ومستقلة عن الميزانية التقليدية الرئيسية، وتتعلق ببعض المرافق المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، ولا تتوفر على الاستقلال الإداري والمالي، وتهدف إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل أداء أجر. فهي إذن عبارة عن مشروع يقوم بإنتاج مواد أو تقديم خدمات مقابل أداء أجرة، هدفه هو تجميع المصاريف التي صرفت على هذا المشروع، مقابل احتساب مردوديته سنة بعد سنة. ويطابق الهيكل العام للميزانيات الملحقة، الهيكل التقليدي للميزانية المحلية، إذ أنها تتكون من جزأين، يشتمل الجزء الأول منها على مداخيل ونفقات التسيير، أما الجزء الثاني فيشتمل على نفقات التجهيز والموارد المرصودة لها. وإلى جانب الضرورة التي تفرضها قاعدة التوازن، فإن هذا النوع من الميزانيات الذي يحدث بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، يحضر ويؤشر عليه وينفذ ويراقب طبق نفس الشروط المتعلقة بالميزانية[2].

ثالثا- الحسابات الخصوصية :

تعتبر الحسابات الخصوصية من أهم الوسائل الحديثة للتدبير المالي، التي أتاحها المشرع لفائدة الجماعات الترابية قصد تمكينها من ممارسة الاختصاصات المنوطة بها قانونا بشكل يسمح لها بأن تضطلع بدور جديد، يمثل في التنشيط الاقتصادي لمجالها الترابي، وبالتالي القدرة على الاندماج بكل فعالية في النسيج الاقتصادي والاجتماعي للبلاد[3].

(1) سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 208.

(2) المادة 182 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 161 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 169 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(3) هاشمي أبا سيدي، الحسابات الخصوصية المحلية ومساهمتها في التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 2، 1995، ص 26.

1 - مفهوم الحسابات الخصوصية :

الحسابات الخصوصية هي إمكانية مالية تسمح الجماعات الترابية بفتح حسابات خصوصية، تتيح تنفيذ بعض العمليات الخاصة، ذات ارتباط مبدئي بالعمليات التي تسعى إلى تحقيقها، بعبارة أخرى، إنها تقنية مالية ومحاسبية مرنة، تمكن من تفريد وعزل بعض العمليات المالية ذات الطابع الخاص أو المؤقت عن الميزانية المحلية، ومن أجل تحقيق الأهداف المنتظر منها، حيث تهدف الحسابات الخصوصية[1] :

- إما إلى بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية نظرا لطابعها الخاص أو لعلاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة؛

- وإما إلى بيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى؛

- وإما إلى الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد على سنة دون تمييز بين السنوات المالية.

وما تنبغي الإشارة إليه هو أن اعتماد تقنية الحسابات الخصوصية في التدبير المالي للجماعات الترابية قد ساهمت بشكل كبير في تعبئة الموارد المحلية في سبيل إنجاز مشاريع من شأنها توفير فرض الشغل وتحصيل موارد مالية قارة ودائمة لتمويل الميزانية المحلية. إذ يمكن لهذه التقنية أن تشمل إعداد وإقامة بنيات تحتية (كالطرق والتطهير والماء والكهرباء والهاتف...الخ) داخل المناطق ذات الأنشطة الفلاحية أو الصناعية أو السياحية أو الصناعة التقليدية، كما يمكن أن تشمل تجزئة الأراضي لغرض السكنى أو إحداث مكاتب أو مزاولة التجارة، بل حتى إقامة مركبات سكنية عمومية قصد محاربة دور الصفيح والسكن غير اللائق[2].

---

(1) المادة 183 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 162 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 170 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(2) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 98.

2 - أنواع الحسابات الخصوصية :

تتشكل الحسابات الخصوصية من صنفين من الحسابات هما : الحسابات المرصدة لأمور خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات. وهو تقسيم يشكل دعامة لهذه الحسابات لأجل المحافظة على التوازن المالي وتأمين مراقبة ضيقة على تدبير الميزانية المحلية[1].

2 - 1 - الحسابات المرصدة لأمور خصوصية :

الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، هي حسابات تهدف إلى تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله، سواء أكان الأمر يتعلق بتحقيق مشروع معين أو تمويل صندوق أنشئ لهدف اجتماعي واقتصادي. وتحدث هذه الحسابات بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بناء على برنامج استعمال يعده الآمر بالصرف، تنفيذا لمداولات المجلس، حيث تبين هذه الحسابات المداخيل المتوقعة المرصودة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال الذي خصصت له هذه المداخيل. ويدرج مبلغ التقديرات في الملخص العام للميزانية، إذ تفتح اعتمادات الأداء في حدود المداخيل المحصل عليها بترخيص من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من تفوض له ذلك.

وإذا تبين أن المداخيل المحصل عليها تفوق التوقعات، أمكن فتح اعتمادات إضافية في حدود هذا الفائض. على أن يؤشر عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه على تغييرات الحساب المرصود لأمور خصوصية. وترحل الموارد المالية المتوفرة في الحساب المرصود لأمور خصوصية إلى السنة المالية الموالية من أجل ضمان استمرار العمليات من سنة إلى أخرى. في حين يصفى، بحكم القانون، في نهاية السنة الثالثة كل حساب مرصد لأمور خصوصية لم تترتب عليه نفقات خلال ثلاث (3) سنوات متتالية. ويدرج الباقي منه في باب المداخيل بالجزء الثاني من الميزانية. بينما يصفى ويقفل الحساب المرصود لأمور خصوصية بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية[2].

(1) Mohammed Sbihi, La gestion des finances communales, Imprimerie Babel, Rabet, 1992, p 13.

(2) المادة 184 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 163 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 171 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

2-2 - حسابات النفقات من المخصصات :

تحيل حسابات النفقات من المخصصات على مجموعة من العمليات المالية التي تدخل في إطار الميزانية المحلية، ويتم تمويلها بواسطة موارد محددة مسبقا. ويجب أن تتحقق هذه الموارد فعليا، قبل البدء في مباشرة إنجاز النفقة. وتحدث هذه الحسابات بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من تفوض له ذلك. حيث يرحل إلى السنة الموالية فائض الموارد في حسابات النفقات من المخصصات عن كل سنة مالية. وإذا لم يستهلك هذا الفائض خلال السنة الموالية، وجب إدراجه في باب المداخيل بالجزء الثاني من الميزانية الثانية الموالية للميزانية التي تم الحصول عليه فيها[1].

وإذا كانت الحسابات الخصوصية تشتمل حسابات مرصدة لأمور خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات، فإن الفرق بين الصنفين، هو أن هذه الأخيرة تنفق لصالح الغير، في حين أن الأولى تنفق لصالح الجماعة الترابية المعنية. كما أن الحسابات المرصدة لأمور خصوصية حسابات لاعتمادات لها مداخليها ونفقاتها. أما حسابات النفقات من المخصصات، فتتعلق بالنفقات فقط[2]. مع الإشارة إلى أنه إذا كان إحداث الحسابات الخصوصية (بنوعيها الحسابات المرصدة لأمور خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات) منوط بقرار السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، فإن الإجراءات الخاصة بالإعداد والتأشير والتنفيذ ومراقبة التنفيذ هي نفسها المطبقة بالنسبة للميزانية العامة للجماعات الترابية[3].

الفقرة الثانية

مبادئ ميزانية الجماعات الترابية

تخضع عملية تحضير ميزانية الجماعات الترابية في أغلب البلدان إلى أربعة مبادئ أساسية، والتي تعبر عن الطبيعة الإدارية والسياسية للميزانية المحلية، وتتمثل في كل من مبدأ الوحدة والعمومية ومبدأ السنوية ومبدأ التوازن. حيث تمكن هذه المبادئ السلطات المختصة من القيام بعملية الفحص والتدقيق للبيانات المالية

(1) المادة 185 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 164 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 172 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
(2) عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 15.
(3) سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 63.

المتعلقة بالميزانية وتسهيل مهمة الرقابة عليها. إلى جانب كونها تهدف إلى وضع حد للتجاوزات التي كانت تحدث من قبل الحكام في ظل أوضاع ساد فيها الحكم الاستبدادي والطغيان من قبل السلطة مما أدى إلى انتشار الفوضى والفساد، الأمر الذي أثر في مفهوم الميزانية، لذلك كان من الطبيعي محاولة إيجاد حل للمشكلة من خلال تأكيد لمبادئ تستوجب الاحترام والتي لا يمكن الاستغناء عنها. لكن تغير الأمر مع الفكر المالي الحديث، وأصبح من الضروري الخروج عنها لمسايرة التطور الذي لحق مالية الدولة ومؤسساتها، التي تأتي الجماعات الترابية على رأسها، نتيجة للتغير الذي حصل في وظائفها واتساع نشاطها ومجالات تدخلها.

لقد أدت الأوضاع السالفة الذكر، إلى التفكير في كيفية إعادة النظر في مدى إلزاميتها (المبادئ)، خاصة بعد كثرة الاستثناءات الواردة عليها بشكل يصعب العمل بها كقواعد عامة في كل مرة. لذلك حرصت معظم دول العالم منها المغرب على احترامها من خلال تجسيدها في القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية والمنظمة لماليتها، ويتمثل ذلك في المبادئ التي تضبط، من جهة الناحية الشكلية للميزانية المحلية ومدتها، وهي مبدأ الوحدة، ومبدأ السنوية، وأخرى تتعلق بالناحية الموضوعية، وتتمثل في كل من مبدأ الشمول ومبدأ التوازن التي لا يمكن إغفالها والاستغناء عن أحد منها نظر لاعتبارها كتلة واحدة مترابطة ومتكاملة تهدف على تمكين السلطات المختصة من القيام بممارسة المهمة الرقابية المقررة قانونا.

أولا- المبادئ ذات الطبيعة الشكلية :

يقصد بالمبادئ ذات الطبيعة الشكلية مجموع المبادئ التي تعنى بتأطير الجانب الشكلي للميزانية المحلية، كمبدأ الوحدة الذي يقضي بإدراج مجمل تقدير إيرادات ونفقات الجماعات الترابية في وثيقة واحدة لتسهيل عمل المجالس المنتخبة، ولكن لاعتبارات عديدة ترد بعض الاستثناءات. كما يشترط أن يكون التقدير لمدة سنة مالية أي من أول يناير إلى غاية 31 دجنبر.

1 - مبدأ الوحدة :

يحيل مبدأ الوحدة على أن يتم إدراج جميع العمليات المالية (كل المداخيل والنفقات) في وثيقة واحدة تسمى الميزانية العامة المحلية، بمعنى أن توجد في

الجماعة الترابية الواحدة ميزانية واحدة تنظم مختلف العمليات الخاصة إما بالجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة الحضرية أو القروية، حيث تتضمن كافة النفقات المحلية مهما أوجه إنفاقها، وكذلك كافة الإيرادات الذاتية أو الاستثنائية مهما تعددت وتنوعت مصادرها. ويعتبر توحيد الميزانية المحلية من أهم الإصلاحات المعتمدة بواسطة قانون التنظيم المالي المحلي منذ سنة 1976 إلى اليوم، حيث أصبحت الميزانية تهيئ وتحضر في وثيقة واحدة وذلك بجزأيها الخاصين بالتسيير والتجهيز. وبذلك، وضع حد للنظام الذي كان معمولا به قبل هذا الإصلاح، أي وجود ميزانيتين واحدة أصلية وأخرى إضافية[1]. مع الإشارة هنا إلى أنه إذا كان مبدأ وحدة يطبع جميع ميزانيات الجماعات الترابية، فإن ذلك لا يمنع من إحداث بعض الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية كاستثناءات ترد على المبدأ[2].

2 - مبدأ السنوية :

يرتبط مبدأ السنوية بوضع الميزانية العامة المحلية لمدة سنة واحدة تسمى السنة المالية، وهي الفترة الزمنية التي يتعين على الجماعات الترابية أن تقوم خلالها باستخلاص المداخيل وصرف الاعتمادات المقررة في الميزانية. بمعنى أنه يقصد بمبدأ سنوية الميزانية المحلية أن يتم تقديم تقديرات نفقات الجماعات الترابية ومداخيلها لمدة سنة مالية واحدة (اثني عشر 12 شهرا). ويختلف تاريخ بداية ونهاية السنة المالية من نظام مالي محلي إلى آخر تبعا لاختلاف الأنظمة التشريعية والإدارية لكل

---

(1) نتيجة لهذا التطور أصبح مبدأ الوحدة يطبع الميزانية المحلية حيث يتم إدراج جميع الإيرادات والنفقات فيها بدون إجراء مقاصة بينهما، الأمر الذي يجعل الميزانية الموحدة تتميز بالوضوح حيث يسهل على الجهات الرقابية (الإدارية والمالية) على ممارسة حقها في الرقابة الفعالة على مختلف العماليات المالية للجماعات الترابية، وذلك بجمع الإيرادات والنفقات المحلية ضمن وثيقة واحدة. ثم يسهل إطلاع المجالس المنتخبة على إجمالي الإيرادات والنفقات المحلية وأنواع كل منهما مما يمكن من إجراء مفاضلة بينهما، وبالتالي الحصول على فكرة صحيحة وسريعة على المركز المالي للجماعات الترابية في السنة المعينة، فيجعل ميزانيتها بسيطة وواضحة، وبالتالي تسهل عملية المقارنة بين الإيرادات المحلية والنفقات المحلية بيان التعادل بينهما ليتبين إن كان نتيجة الميزانية عجزا أو فائضا أو توازنا. بل الأكثر من ذلك، يمثل هذا المبدأ الطريقة الصحيحة لمراقبة تنفيذ ميزانية الوحدات الترابية مراقبة فعالة من قبل السلطات المختصة. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 139.

(2) سبق لنا وأن بينا مفهوم وأهمية كل من نظام الميزانيات الملحقة ونظام الحسابات الخصوصية في الفقرة الخاصة ببنية ميزانية الجماعات الترابية كمكون من مكوناتها الرئيسية.

بلد على الآخر، غير أن المشرع المغربي قد جعل السنة المالية تبتدئ من فاتح يناير وتنتهي في 31 دجنبر من السنة نفسها[1]. ولهذه المدة الزمنية، أكثر من فائدة على المستويات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والمالية، خاصة منها تلك التي تحدد السنة في الوحدة الزمنية الكاملة التي تغطي المواسم الفصلية الأربعة بتمامها، وهو ما يعني أن السنة هي فترة طبيعية تتقاطع فيها مختلف المؤثرات الفصلية على إيرادات ونفقات الجماعات الترابية[2].

وترد على مبدأ السنوية بعض الاستثناءات التي تهم بالخصوص الحالة التي تتم فيها المصادقة على الميزانية المحلية سواء قبل بداية السنة المالية أو خارج إطار السنة المالية، حيث يستمر العمل بالمقتضيات الواردة في تقديرات المداخيل والنفقات للميزانية المنقضية. لكون الميزانية المحلية تكون في الحالة الأولى قد وضعت لفترة أقل من السنة المالية المقررة قانونا (اثني عشر 12 شهرا)، لأن تأتي المصادقة على الميزانية تأتي متأخرة على بداية السنة، فتكون فقط في الفترة الزمنية المتبقية من السنة. أما فيما يخص الحالة الثانية، فقد تنتج عن عدم تصويت المجالس المنتخبة على الميزانية قبل 31 دجنبر، حيث يتعين على وزير الداخلية آنذاك أن يرخص بتنفيذ المصروفات على أساس واحد من اثني عشر 1/12 مؤقتا من الاعتمادات المصوت عليها خلال السنة الفارطة، كما يخول هذا الترخيص استخلاص الرسوم وكل المستحقات حسب التعريفات المحددة في السنة الماضية وفي هذه الحالة تكون الميزانية المحلية قد استمرت لمدة تفوق السنة.

ثانيا- المبادئ ذات الطبيعة الموضوعية :

تعتبر مبادئ ميزانية الجماعات الترابية كتلة واحدة مترابطة، بحيث لا يمكن الاستغناء عنها في أي مرحلة من مراحلها، ذلك أنه إذا كان المشرع المغربي قد أوجب احترام المبادئ ذات الطبيعة الشكلية المتعلقة بشكل ومدة والآليات المتبعة في عمليات تقدير مداخيل ونفقات الميزانية المحلية، فإن ذات الأهمية والمكانة يجب

(1) المادة 166 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 145 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 153 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
(2) عسو منصور، قانون الميزانية العامة، مرجع سابق، ص 30.

إيلاءها إلى المبادئ ذات الطبيعة الموضوعية (مبدأ التوازن ومبدأ العمومية) الناتجة تطور دور الدولة ومؤسساتها.

1 - مبدأ التوازن :

يعتبر مبدأ التوازن من المبادئ الرئيسية في النظام الفني للميزانية العامة المحلية، ومؤداه أن تكون هذه الأخيرة في حالة توازن مالي، بمعنى أن تكون الإيرادات المحلية كافية لتغطية النفقات المحلية المقررة لها. وهو التوجه الذي أكده المشرع المغربي في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية عندما نص على ضرورة أن تكون الميزانية متوازنة في كل جزء من جزأيها، ولا يجوز استعمال مداخيل الاستثمار في مقابل نفقات التسيير[1]. كما يعتبر مبدأ توازن الميزانية المحلية نتيجة منطقية للقاعدة المالية القاضية بأن الموارد المحلية تحكم الإنفاق المحلي[2]. وبالتالي لا ينبغي أن تلجأ إلى مضاعفة المداخيل الخاصة بالجزء الأول من الميزانية الرئيسية بصفة خيالية، وذلك لأجل الحصول على فائض مالي، لأنها تخضع لمراقبة سلطات الوصاية من جهة، وقد تحرم نفسها من إعانة الموازنة برسم الجزء الأول من الميزانية العامة من جهة ثانية. لأن المبالغة في تقدير المداخيل يؤدي حتما إلى اختلال توازن الميزانية المحلية وذلك خلال النتائج النهائية للميزانية خصوصا عند اختتام السنة المالية حيث تكون المبالغ الفعلية هي أدنى مقدار من مبالغ التقديرات، وبالتالي غير كافية لتغطية مجموع النفقات. ونفس الملاحظة تطبق على النفقات المحلية بحيث لا يجوز أن تتجاوز دخل الموارد التي يعد مبلغها الحد الأقصى لمبلغ النفقات المحلية[3].

2 - مبدأ الشمول أو العمومية :

يحيل مبدأ الشمول أو العمومية على أن تضم الميزانية المحلية كافة الموارد والنفقات دون إجراء أية مقاصة بينها، بحيث تشمل جميع المداخيل والنفقات ولو

---

(1) المادة 167 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 146 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 154 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(2) محمد مراد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 169.

(3) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 140.

كانت بسيطة (لا ينبغي إخفاء أي مدخول أو نفقة). لأن الهدف من هذا المبدأ هو الأخذ بالميزانية المحلية الإجمالية التي تشتمل على جميع أوجه النشاط المالي للجماعات الترابية مهما كان صغيرا أو كبيرا، وذلك بتسجيل وإدراج جميع الموارد وجميع النفقات في وثيقة الميزانية في كتلتين مختلفتين ومنفصلتين عن بعضهما البعض هما ميزانية التسيير وميزانية التجهيز. مع ضرورة مراعاة واحترام قاعدتين اثنتين أساسيتين يتعلق الأمر بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص النفقات.

2 - 1 - قاعدة عدم التخصيص :

يقصد بقاعدة عدم التخصيص أن لا يخصص إيراد معين لنفقة معينة، أي تغطية مجموع النفقات المحلية بمجموع الإيرادات المحلية بصورة إجمالية وعلى وجه الشيوع، إلا أن هذه القاعدة لا تطبق إلا على الجزء الأول من الميزانية المحلية المتعلق بالتسيير بينما الجزء الثاني المتعلق بالتجهيز لا يخضع لها. وبالتالي، فإن قاعدة عدم التخصيص تتيح للجماعات الترابية فرصة تحصيل جميع إيراداتها المحلية واستخدامها وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق المحلي بدون أن تتقيد بتوزيع محدد، بحيث تخصص جميع المداخيل لتمويل جميع الأنشطة التي تقوم الجماعة الترابية بها. كما أن الأجهزة المكلفة بتحصيل الإيرادات المحلية تباشر عملية الاستخلاص الخاصة بها دون علم بمعرفة النفقات التي سيتم تغطيتها بهذه المداخيل. وكذلك مصالح الإنفاق تباشر عملية صرف النفقة المحلية دون أن تعرف مصدر ما أنفقت، بحيث أن كافة موارد الجماعة الترابية تمزج في صندوق واحد وعند الإنفاق تؤخذ الأموال منها.

2 - 2 - قاعدة عدم المقاصة :

تحيل قاعدة عدم المقاصة على تقديم جميع المداخيل من جهة وجميع النفقات من جهة أخرى دون إجراء أي مقاصة بينهما، كبيع معدات قديمة لشراء أخرى جديدة مثلا. بالإضافة إلى قيد جميع الإيرادات المحلية أيا كان مصدرها دون أن تخصم منها المصاريف التي تطلبها الحصول عليها. بمعنى أنه يمنع منعا كليا طرح مصروف من مدخول أو نفقة من إيراد بشكل مباشر خارج الميزانية المحلية. وبالتالي يجب تسجيل جميع العمليات المالية سواء من ناحية الإيرادات المحلية أو من ناحية النفقات المحلية في وثيقة الميزانية حتى يتسنى للأجهزة الرقابية الوقوف على

تفصيلات الميزانية العامة للجماعات الترابية بشقيها الإيرادي والإنفاقي، ومحاربة أوجه الإسراف والتقصير فيها، وفي ذلك ضمانة لحسن إنفاق المال العام المحلي وعدم تحصيله إلا بالقدر اللازم.

الفرع الثاني

تقنيات إعداد ميزانية الجماعات الترابية والمصادقة عليها

إن الإستراتيجية المالية لأية جماعة ترابية تستدعي منها ضبط ماليتها وبالتالي التصرف في شؤونها المالية على قواعد وأسس صحيحة، وذلك بالتعرف مسبقا على مجموع الموارد المالية المتوفرة لديها، وكذلك مجموع النفقات التي تود أن تصرفها خلال مدة زمنية محدودة، إذ يتم ترجمة هذه الإستراتيجية من خلال وثيقة الميزانية المحلية التي تخضع لنظام فني ينبغي التقيد بقواعده دون الخروج عنها خاصة على مستوى الإعداد والمصادقة عليها، لأن أي خلل في عدم التقيد بهذه القواعد لمن شأنه أن يؤثر على السير المالي للجماعات الترابية، وبالتالي يفتح الباب أمام تدخل السلطة المكلفة بالداخلية قصد التقيد بكل القواعد والإجراءات الفنية التي تحكم مرحلة إعداد الميزانية المحلية كأولى المراحل التي أولاها المشرع أهمية خاصة، حيث نظم القانون الشروط المتطلبة فيها، لا من ناحية الجهة الموكول إليها أمر ذلك، أو الإجراءات المسطرية والآجال المتطلبة في عملية الإعداد (المطلب الأول). كما سيعمل على تناول الجانب المسطري والإجرائي الخاص بالتأشير على الميزانية من قبل السلطة المناط بها هذا الحق، لا في الأحوال العادية لإجراء التأشيرة، وأيضا في الأحوال التي قد تتطلب التدخل من قبل سلطة الوصاية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إعداد ميزانية الجماعات الترابية

تحيل مرحلة إعداد ميزانية الجماعات الترابية على تطبيق القواعد الفنية بخصوص تقدير النفقات والموارد بالنسبة لسنة ما، من طرف رئيس مجلسها التداولي بمساعدة لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، والذي يحدد الاختيارات الأساسية والخطوط العامة التي يتعين توخيها عند هذا التحضير باعتماد البرمجة الممتدة على ثلاث

سنوات (الفقرة الأولى)[1]. وهو يعطي لهذه المرحلة مكانة متميزة بالنظر إلى أنها القاعدة التي ينبني عليها العمل المستقبلي للجماعة الترابية سواء من حيث برمجة الاقتراضات والمشاريع التنموية في جوانبها الاقتصادية أو الاجتماعية من خلال النفقات المحلية، أو من حيث تقدير الاعتمادات المالية التي تعكس قدرتها التمويلية بواسطة المداخيل المحلية (الفقرة الثانية)[2].

الفقرة الأولى

تحضيرميزانية الجماعات الترابية

إذا كانت الميزانية المحلية الصورة العاكسة لنشاط الجماعات الترابية وسياستها المنتهجة، فإن المشرع المغربي أوكل أمر تحضيرها إلى رؤساء مجالسها، وفقا لبرمجة متعددة السنوات ترصد جميع النفقات والموارد المتعلقة بتدبيرها، وحتى تؤدي هذه الميزانية وظائفها حسب ما هو مخطط له، فهي تحتاج إلى قدر كاف من الحيوية المالية، والتي تعد أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دورها، وكذا محددا أساسيا في تحقيق أهدافها.

أولا- الأجهزة المتدخلة في إعداد الميزانية المحلية :

يعتبر أمر إعداد الميزانية المحلية من المراحل الأولية والمهمة التي تدخل في دورتها، وهي مناسبة لتدخل أكثر من فاعل في التهييئ المادي لمختلف مكوناتها، والذين يختلف تدخلهم حسب صنف الجماعات الترابية، وبذلك تختلف مهامهم وطريقة

---

(1) تعتبر البرمجة عن طريق برنامج عمل الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة، من الركائز الأساسية للتدبير الترابي، التي تعمل على رسم أهداف متوسطة وقصيرة الأمد من أجل ترجمتها إلى برامج ومشاريع، ونهج أسلوب عملي لدراسة كل المعلومات والبيانات لاتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية. وفي هذا الإطار نصت القوانين التنظيمية الجديدة على التخطيط الاستراتيجي التشاركي كآلية لحسن التدبير، والذي يمكن من كشف الحاجيات الآنية والمستقبلية وتحديد رؤيا مشتركة للمستقبل. كما يعد طريقة عمل سهل وتوجه الحوار مع جميع المعنيين بالأمر بتقديم إطار للتشاور حول آفاق التنمية بطريقة تشاركية. إذ يمكن من تخفيض تكاليف وتوفير تمويلات أخرى للمشاريع التنموية. بالإضافة إلى أنه يعطي صورة واضحة عن واقع العمل ورصد المشاريع المقترحة وفعاليتها ومدى إمكانية إنجازها.

(2) ن الأجهزة المختصة تلي هذه المرحلة العناية اللازمة بالتزام الحذر والتحري واستعمال الأدوات اللازمة والضرورية للإعداد الجيد للميزانية المحلية، كما يجب جمع المعلومات وحصر المعطيات والبيانات الكفيلة بتفادي الأخطاء التي من شأنها أن تعرضها للرفض. بمعنى أن أي خلل أو قصور في إعدادها وتحضيرها سيكون له انعكاسات سلبية على نتائج هذا التحضير، فضلا عن كونه قد يؤدي إلى رفض الميزانية من قبل المجلس التداولي أو سلطة الوصاية عند وضع الميزانية المحلية للتصويت أو التصديق.

تدخلهم خلال إعداد الميزانية بحسب ما إذا كانت تتعلق بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، غير أننا نجزم أن المشرع المغربي قد أوكل الدور الرئيسي لرئيس الجهاز التنفيذي المحلي (رئيس المجلس)، بالإضافة إلى بعض الأجهزة الأخرى التي تتدخل في هذا الإعداد ويتعلق الأمر بلجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة على مستوى كل جماعة ترابية.

1 - الآمر بالصرف :

اعترف المشرع المغربي للآمر بالصرف بمكانة الصدارة في إعداد الميزانية المحلية، إن على المستوى الجهوي أو الإقليمي أو الجماعي. حيث نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على أن مشروع ميزانية الجهة يحضر من طرف رئيس مجلسها[1]، كذلك الأمر بالنسبة لمشروع ميزانية العمالة أو الإقليم الذي يحضر من طرف رئيس مجلس هذه الأخيرة[2]، نفس الشيء بالنسبة لمشروع ميزانية الجماعات، الذي أنيطت مسؤولية إعداده برئيس المجلس الجماعي[3]. وبالتالي، يكون القانون قد أوكل مهمة تحضير الميزانية إلى رؤساء المجالس المنتخبة، وهو ما يعتبر تطور نوعي في اللامركزية الترابية، ليس فقط على المستوى المؤسساتي، بل أيضا على المستوى الإجرائي، سواء من حيث منهجية الإعداد التي أصبحت تعتمد البرمجة المتعدد السنوات، أو من حيث الآجال المفروضة من طرف القانون، أتعلق الأمر بالإجراءات الخاصة بالاعتماد أو إجراءات التصويت، أو الحالات التي تتطلب تدخل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بمناسبة التأخر أو عدم اعتماد الميزانية في الآجال المحددة لها قانونا[4].

---

(1) المادة 197 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

(2) المادة 175 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

(3) المادة 183 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(4) إذا كانت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالنسبة للإعداد، قد حسمت الإشكاليات القانونية للجهات والعمالات والأقاليم، وذات التوجه سيتم تكريسه بالنسبة لإعداد مشاريع ميزانيات الجماعات، حيث تم التنصيص على أن الإعداد يرجع إلى رؤساء مجالس هذه الأخيرة. فإن واقع الممارسة العملية، قد أثبت أن إعداد ميزانية الجماعات الترابية يناط بداية بالمصالح المالية المحلية المختصة، حيث تقوم هذه الأخيرة بإعداد مختلف الوثائق الحسابية التي يتطلبها مشروع الميزانية المحلية من لوائح وجداول وذلك بتنسيق مع مصالح القباضة التابعة لوزارة المالية.للمزيد من التفصيل يراجع هنا سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 69.

2 - لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة :

تضطلع لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة بدور محوري خلال مرحلة إعداد الميزانية المحلية بالنظر لطبيعة تركيبتها التي قد تشتمل، بالإضافة إلى أعضاء المجالس المنتخبة ترابيا، الموظفين بمصالح الجماعات الترابية والأشخاص العمومية العاملين بترابها، مما يسهل عملية تداول المعلومات والاستفادة من مختلف الخبرات لمواجهة طابع التعقيد الذي تتسم به العمليات المرتبطة بإعداد الميزانية سواء في شقها المالي أو المحاسبي. أي أنها لجنة تتكون من مجموعة من الأفراد ينتخبون أو يعينون طبقا لتجربتهم أو لاهتماماتهم في المجال المالي قصد أداء مهام محددة، وذلك من خلال إصدار قرارات نهائية أو استشارية، خاصة بعد دراستهم للوثائق المالية والمحاسبية المحالة عليهم، جملة وتفصيلا وذلك بتنسيق مع المصالح المالية المحلية[1]. لذلك ألزم المشرع المغربي رئيس المجلس المنتخب ترابيا أن يتولى إعداد الميزانية ويعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية الجهوية[2]، أو ميزانية العمالات والأقاليم[3]، أو ميزانية الجماعات الحضرية والقروية[4].

ثانيا- تحضير الميزانية المحلية وفق برمجة متعددة السنوات :

تبعا لمبدأ التفريع، كقاعدة دستورية تعنى بتوزيع الاختصاص[5]، تمارس الجماعات الترابية مجموعة من الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة مع الدولة والاختصاصات المنقولة إليها[6]، والتي يختص، في إطارها، رؤساء مجالسها بتحضير

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 142.

(2) المادة 105 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

(3) المادة 99 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

(4) المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(5) الفصل 140 من الدستور المغربي لسنة 2011.

(6) يعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة الذي يقوم على التوزيع الديمقراطي للاختصاصات والموارد بين المستويات الثلاث للجماعات الترابية والدولة، حيث أن ما يستطيع المستوى الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه المستوى الأدنى يتولاه الأعلى. وتطبيقا لذلك، فالإقليم يقوم بما لا يمكن للجماعة أن تقوم به، والجهة تتكلف بما لا يمكن للجماعات الأخرى أن تقوم به، والدولة تمارس الاختصاصات التي لا يمكن إسنادها للجماعات الترابية في مستوياتها الثلاث. فمبدأ التفريع ينظم العلاقة بين القطاع العام والمجتمع المدني والسلطات العمومية عن طريق التوزيع الأمثل للموارد والاختصاصات، حيث لا يمكن إسناد اختصاص إلى مستوى أعلى إلا إذا كان المستوى الأدنى لا يستطيع ضمان القيام به.

الميزانية، ويتم إعدادها على أساس برمجة تمتد على 3 سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة طبقا لبرنامج عملها، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف[1]. وتأتي هذه البرمجة المتعددة السنوات في إطار اعتماد وتطبيق منهجية التخطيط،حيث يعمل مجلس الجماعة الترابية المعنية على إعداد برنامج عمل الذي يحدد لمدة 6 سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجماعة الترابية، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي وأخذا بعين الاعتبار التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة[2]. ومن خلال هذا البرنامج، تقوم الجماعات الترابية برصد مجموع مواردها برسم الثلاث سنوات القادمة وبرمجتها في مشاريع ذات أولوية، ويتم وضع التقديرات بالميزانية مباشرة من معطيات البرمجة المتعددة السنوات[3].

---

(1) المادة 197 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 175 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 183 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(2) إذا كانت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية قد ركزت على المنهج التشاركي مع جميع الفاعلين وكذا التنسيق مع والي الجهة أو مع عامل العمالة أو الإقليم بصفته مكلفا بتنسيق المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية. فإنه تماشيا مع التوجهات الجديدة للقانون المالي رقم 13.130 لقانون المالية، أكد المشرع المغربي على ضرورة تضمين برنامج العمل لمجموعة من العناصر تتعلق بتشخيص لحاجيات السكان وإمكانية الجماعة الترابية، وتحديد أولوياتها، وتقييم لمواردها ونفقاتها التقديرية وأخذ مقاربة النوع بعين الاعتبار. بالإضافة إلى ضرورة مراعاة هذا البرنامج للتوجهات الإستراتيجية للدولة والالتزامات مع جميع الشركاء، إذ يتوجب أن تمد الإدارة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات والمقاولات العمومية كل من الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة بالوثائق المتوفرة المتعلقة بمشاريع التجهيز المراد إنجازها بتراب الجماعة الترابية المعنية، وذلك ضمانا للالتقائية وسعيا للنجاعة والفعالية في تنفيذ هذا البرنامج، وفقا للبرمجة الممتدة السنوات التي تتطلب إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة طبقا لبرنامج عملها، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف.للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 176.

(3) دليل منتخبي الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 118.
- دليل منتخبي العمالات والأقاليم على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 97.
- دليل منتخبي الجماعات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 110.

وفي هذا الإطار، جعلت المراسيم التطبيقية للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية رؤساء مجالسها يقومون بإعداد مشروع البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة، أو ميزانية العمالات والأقاليم أو ميزانية الجماعات الحضرية والقروية في أجل أقصاه نهاية شهر غشت من كل سنة، بناء على توقعات مجموع مواردها وتكاليفها طبقا لبرنامج تنمية الجماعة الترابية المعنية. على أن يكون هذه البرمجة مقرونا بأهداف ومؤشرات النجاعة. وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية المالية للجماعة الترابية وربطها بالتغييرات التي تطرأ على التقديرات الأولية للموارد والتكاليف خلال مدة البرمجة، مع إعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع المبرمجة. وفي هذا الخضم ألزم المشرع، هذه الجماعات، أن تكون تقديرات المداخيل والنفقات برسم السنة الأولى متطابقة مع تقديرات الميزانية المحلية. مع الإشارة إلى أنه يحدد بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية نموذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بالوحدات الترابية بالمغرب[1].

الفقرة الثانية
أساليب تقدير نفقات وموارد الميزانية المحلية

تعتمد الجماعات الترابية في إعداد ميزانياتها على جملة من الوثائق الأساسية (كميزانية السنة المالية المنصرمة والجارية[2] والقرار الجبائي[3])، باعتبارها إطارا

(1) مرسوم رقم 2.16.305 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة وآجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5456.
- مرسوم رقم 2.16.306 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية العمالة أو الإقليم وكيفيات إعدادها، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5456.
- مرسوم رقم 2.16.307 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفيات إعدادها، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5457.

(2) يتم اعتماد ميزانية السنة المالية المنصرمة والجارية لمعرفة حجم التقديرات المالية المقبولة برسم السنة الجارية، لأنها تحتوي على أعمدة مخصصة للتقديرات المقبولة حتى يتم اعتمادها كقاعدة أو عنصر أساسي يساعد على وضع تقديرات برسم السنة المالية الموالية.

(3) يمثل القرار الجبائي تلك الوثيقة التي تؤهل المجالس المحلية عامة، والمجالس الجماعية خاصة، لوضع النسب الملائمة للجبايات التي حدد المشرع سقفها الأعلى، وتبرز الأهمية القانونية للقرار الجبائي من خلال كونه يسعى إلى تكملة القانون في بعض جوانبه، وعلى ضوئه يتم تأسيس شرعية ما للرسوم =

مرجعيا تستند إليه الأجهزة المختصة في التقدير السليم لمداخيل ونفقات الميزانية. غير أن دورية وزارة الداخلية التي اعتادت على إصدارها سنويا، تبقى أهم هذه الوثائق، لأنها تتضمن التوجيهات والاختيارات العامة للحكومة التي توجه من خلالها عناية المجالس المنتجة ترابيا بضرورة احترامها والتقيد بها أثناء مرحلة إعداد مشروع الميزانية(1)، وهي عملية تتأكد سلامتها بشكل طردي مع سلامة وصحة ودقة التقديرات التي تقوم بها الأطراف المعنية بهذا الإعداد، والتي تبقى ملزمة بضرورة التركيز عليها في تقديرات المداخيل، وكذا تقديرات المصاريف(2).

أولا- تقديرات المداخيل :

تحرص التوجيهات الصادرة عن سلطات الوصاية في مذكرتها السنوية الخاصة بتحضير الميزانية المحلية، على حث الجماعات الترابية على احترام الضوابط التي وضعتها المتعلقة بإعداد بتقدير منطقي ومعقول المداخيل سواء فيما يخص ميزانية التسيير أو فيما يخص ميزانية التجهيز.

= الجماعية المحلية، وسندا لتحصيلها في حالة عدم تنصيص القانون على أسعار أو تعريفات ثابتة، وعليه يلتزم الآمرين بالصرف بتحديدها بناءا على قرارات جبائية بعد مداولة المجالس التداولية، وفي حالة عدم تحديد الأسعار والتعريفات من طرف الجهات المخول لها ذلك، يجوز لوزير الداخلية بعد استطلاع رأي وزير المالية تحديد أسعارها وتعريفاتها حيث يلزمه القانون بذلك.

(1) يجب أن يراعى في تقديرات مداخيل ونفقات الميزانية المحلية، الحفاظ على التوازن البنيوي للميزانية الذي يقتضي ربط نمو وثيرة النفقات بنمو وثيرة المداخيل، لذلك يتعين على الجماعات الترابية، أثناء إعداد الميزانيات حصر نمو النفقات الأكثر في حدود مماثلة لنمو المداخيل، كما أن كل انخفاض مرتقب للمداخيل يجب أن يقترن بانخفاض مماثل لحجم النفقات.

(2) تتدخل سلطات الوصاية في تحديد معالم السياسة المالية المحلية، طالما أن الجماعات الترابية تظل ملزمة بالامتثال للخطوط العريضة التي ترسمها الدوريات الصادرة عن وزارة الداخلية قبل الشروع في مرحلة التحضير بدافع تأطير الميزانية المحلية وفق السياسة الاقتصادية والمالية التي تنوي الحكومة اعتمادها خلال نفس الفترة، مع العلم أن مبرر هذا التأطير له علاقة بالمخاطر التي تكتنف عمليات المداخيل والنفقات. غير الواقع العملي يكرس أن ما يأتي في هذه الدوريات هو بمثابة تعليمات دأبت المديرية العامة للجماعات المحلية على توجيهها للجماعات الترابية كل سنة، حيث تروم سلطة الوصاية من هذا التوجيه إخبار المؤسسات الترابية التمثيلية بتطورات الاقتصاد الوطني وانعكاساته على تقدير النفقات والمداخيل، كما تذكر المستشارين من خلاله، بالعيوب التي شابت مشاريع الميزانيات المعدة في السنة المالية الفارطة، لتحثهم على تجنبها أثناء مناقشة أجزاء ميزانيات السنة الحالية. الأمر الذي تعتبر معه التوجيهات العامة السنوية بمثابة خطوط حمراء، كل تجاوز لها يؤدي حتما إلى عدم قبول مشروع الميزانية في صيغته الأولى وضرورة إدخال الترتيبات الضرورية عليه ليصبح قابلا للتطبيق. يراجع في هذا الشأن : دليل المصطفى، المجالس الجماعية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، مرجع سابق، ص 183.

وفي هذا الإطار، جعلت المراسيم التطبيقية للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية رؤساء مجالسها يقومون بإعداد مشروع البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة، أو ميزانية العمالات والأقاليم أو ميزانية الجماعات الحضرية والقروية في أجل أقصاه نهاية شهر غشت من كل سنة، بناء على توقعات مجموع مواردها وتكاليفها طبقا لبرنامج تنمية الجماعة الترابية المعنية. على أن يكون هذه البرمجة مقرونا بأهداف ومؤشرات النجاعة. وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية المالية للجماعة الترابية وربطها بالتغييرات التي تطرأ على التقديرات الأولية للموارد والتكاليف خلال مدة البرمجة، مع إعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع المبرمجة. وفي هذا الخضم ألزم المشرع، هذه الجماعات، أن تكون تقديرات المداخيل والنفقات برسم السنة الأولى متطابقة مع تقديرات الميزانية المحلية. مع الإشارة إلى أنه يحدد بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية نموذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بالوحدات الترابية بالمغرب[1].

الفقرة الثانية

أساليب تقدير نفقات وموارد الميزانية المحلية

تعتمد الجماعات الترابية في إعداد ميزانياتها على جملة من الوثائق الأساسية (كميزانية السنة المالية المنصرمة والجارية[2] والقرار الجبائي[3])، باعتبارها إطارا

---

(1) مرسوم رقم 2.16.305 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة وآجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5456.

- مرسوم رقم 2.16.306 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية العمالة أو الإقليم وكيفيات إعدادها، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5456.
- مرسوم رقم 2.16.307 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفيات إعدادها، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5457.

(2) يتم اعتماد ميزانية السنة المالية المنصرمة والجارية لمعرفة حجم التقديرات المالية المقبولة برسم السنة الجارية، لأنها تحتوي على أعمدة مخصصة للتقديرات المقبولة حتى يتم اعتمادها كقاعدة أو عنصر أساسي يساعد على وضع تقديرات برسم السنة المالية الموالية.

(3) يمثل القرار الجبائي تلك الوثيقة التي تؤهل المجالس المحلية عامة، والمجالس الجماعية خاصة، لوضع النسب الملائمة للجبايات التي حدد المشرع سقفها الأعلى، وتبرز الأهمية القانونية للقرار الجبائي من خلال كونه يسعى إلى تكملة القانون في بعض جوانبه، وعلى ضوئه يتم تأسيس شرعية ما للرسوم =

مرجعيا تستند إليه الأجهزة المختصة في التقدير السليم لمداخيل ونفقات الميزانية. غير أن دورية وزارة الداخلية التي اعتادت على إصدارها سنويا، تبقى أهم هذه الوثائق، لأنها تتضمن التوجيهات والاختيارات العامة للحكومة التي توجه من خلالها عناية المجالس المنتجة ترابيا بضرورة احترامها والتقيد بها أثناء مرحلة إعداد مشروع الميزانية[1]، وهي عملية تتأكد سلامتها بشكل طردي مع سلامة وصحة ودقة التقديرات التي تقوم بها الأطراف المعنية بهذا الإعداد، والتي تبقى ملزمة بضرورة التركيز عليها في تقديرات المداخيل، وكذا تقديرات المصاريف[2].

أولا- تقديرات المداخيل :

تحرص التوجيهات الصادرة عن سلطات الوصاية في مذكرتها السنوية الخاصة بتحضير الميزانية المحلية، على حث الجماعات الترابية على احترام الضوابط التي وضعتها المتعلقة بإعداد بتقدير منطقي ومعقول المداخيل سواء فيما يخص ميزانية التسيير أو فيما يخص ميزانية التجهيز.

= الجماعية المحلية، وسندا لتحصيلها في حالة عدم تنصيص القانون على أسعار أو تعريفات ثابتة، وعليه يلتزم الآمرين بالصرف بتحديدها بناءا على قرارات جبائية بعد مداولة المجالس التداولية، وفي حالة عدم تحديد الأسعار والتعريفات من طرف الجهات المخول لها ذلك، يجوز لوزير الداخلية بعد استطلاع رأي وزير المالية تحديد أسعارها وتعريفاتها حيث يلزمه القانون بذلك.

(1) يجب أن يراعى في تقديرات مداخيل ونفقات الميزانية المحلية، الحفاظ على التوازن البنيوي للميزانية الذي يقتضي ربط نمو وثيرة النفقات بنمو وثيرة المداخيل، لذلك يتعين على الجماعات الترابية، أثناء إعداد الميزانيات حصر نمو النفقات الأكثر في حدود مماثلة لنمو المداخيل، كما أن كل انخفاض مرتقب للمداخيل يجب أن يقترن بانخفاض مماثل لحجم النفقات.

(2) تتدخل سلطات الوصاية في تحديد معالم السياسة المالية المحلية، طالما أن الجماعات الترابية تظل ملزمة بالامتثال للخطوط العريضة التي ترسمها الدوريات الصادرة عن وزارة الداخلية قبل الشروع في مرحلة التحضير بدافع تأطير الميزانية المحلية وفق السياسة الاقتصادية والمالية التي تنوي الحكومة اعتمادها خلال نفس الفترة، مع العلم أن مبرر هذا التأطير له علاقة بالمخاطر التي تكتنف عمليات المداخيل والنفقات. غير الواقع العملي يكرس أن ما يأتي في هذه الدوريات هو بمثابة تعليمات دأبت المديرية العامة للجماعات المحلية على توجيهها للجماعات الترابية كل سنة، حيث تروم سلطة الوصاية من هذا التوجيه إخبار المؤسسات الترابية التمثيلية بتطورات الاقتصاد الوطني وانعكاساته على تقدير النفقات والمداخيل، كما تذكر المستشارين من خلاله، بالعيوب التي شابت مشاريع الميزانيات المعدة في السنة المالية الفارطة، لتحثهم على تجنبها أثناء مناقشة أجزاء ميزانيات السنة الحالية. الأمر الذي تعتبر معه التوجيهات العامة السنوية بمثابة خطوط حمراء، كل تجاوز لها يؤدي حتما إلى عدم قبول مشروع الميزانية في صيغته الأولى وضرورة إدخال الترتيبات الضرورية عليه ليصبح قابلا للتطبيق. يراجع في هذا الشأن : دليل المصطفى، المجالس الجماعية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، مرجع سابق، ص 183.

1 - ميزانية التسيير :

يستند تقدير مداخيل الجزء الأول من الميزانية المحلية : ميزانية التسيير إلى تطبيق قاعدة حسابية، تقوم على ضوء الاستخلاصات الفعلية المحصلة برسم السنتين المنصرمتين، واستخلاصات 9 أشهر من السنة الجارية (من فاتح يناير إلى 30 شتنبر)، ويقسم المجموع المحصل من العمليتين السابقتين على 33 شهرا ثم يضرب في 12 (شهرا) ليتم الحصول في نهاية المطاف على إجمالي التقديرات التي يمكن اقتراحها ضمن الميزانية المحلية، هذه القاعدة الحسابية يمكن حصرها في الشكل التالي :

استخلاصات السنتين المنصرمتين + استخلاصات السنة الجارية (9 أشهر) X 12

33

وإذا كانت سلطات الوصاية تحرص على التطبيق الصارم للقاعدة المومإ إليها أعلاه، باعتبارها عنصرا أساسيا في رقابتها على مضامين ميزانية التسيير في شقها المتعلق بالموارد. فإن تطبيق هذه القاعدة لا تسري على جميع موراد ميزانية التسيير نظرا لطابع التعدد الذي يميزها، وهكذا فتقديرات منتوج الخدمات والأملاك مثلا لا تحتاج إلى إتباع أية قاعدة، لأن الجماعة تتوفر على قائمة حصرية لجميع الأملاك من أكرية وغيرها يكفي الرجوع إليها لوضع المقترحات بشأنها. نفس الشيء يقال بالنسبة لعقود التدبير المفوض، إذ يكفي الرجوع للعقد الذي يبين المبلغ المؤدى لفائدة الجماعة كما اتفق عليه طبقا لمقتضيات العقد ولا حاجة إلى تطبيق أية قاعدة من جهة. ومن جهة أخرى تنضاف إلى هذه التقديرات حصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة، حيث أصبحت وزارة الداخلية تقوم بتوزيع هذا المورد على الجماعات الترابية قبل الشروع في إعداد ميزانياتها السنوية، بهدف عقلنة تقديراتها المالية المتعلقة بالمداخيل وإتاحة الفرصة لها لبرمجة التجهيزات الأساسية المتوسط الأمد. كما أنه في حالة توقع أي زيادة أو نقصان في حجم المداخيل المرتقبة يمكن أخذها بعين الاعتبار شريطة الإدلاء بالتبريرات اللازمة لذلك.

2 - ميزانية التجهيز :

يتطلب التقدير السليم للموارد الخاصة بالجزء الثاني من الميزانية المحلية : ميزانية التجهيز، أن تقوم المصالح المالية للجماعة بتحديد مصدر الموارد التي ستخصصها

المجالس المنتخبة ترابيا لتغطية تكاليف المشاريع التنموية المرتبطة بها (موارد القروض، منح من السلطات المركزية، منح الاستثمار..الخ)، حيث تملك سلطات الوصاية بهذا الخصوص سلطات حقيقية للتدخل وتوجيه البرمجة المتعلقة بهذه المشاريع عبر التحكم في هذه المشاريع ووضع الضوابط قبل البت فيها والمصادقة عليها (المصادقة على الرخص الخاصة ببرمجة الفائض أو الترخيصات في البرامج)، وعبر التحكم بنسبة هامة في وسائل تمويلها.

ثانيا- تقديرات النفقات :

يحفظ تقدير نفقات ميزانيات المحلية للمجالس المنتخبة ترابيا هامشا من الحرية في التوجيه والتقدير، غير أنها حرية مقيدة بالدور المعترف به لسلطة الوصاية في التأطير العام للسياسة المالية المحلية، بواسطة الدوريات والمناشير السنوية المتوصل بها محليا، يتم تحديد التوجيهات العامة للتدبير المالي المحلي عند تقدير النفقات المحلية، بالتأكيد على ضرورة الحرص على جملة من الضوابط الضرورية كالحرص على ترشيد النفقات وبالتالي تخصيص قدر مالي واعتمادات أكبر كفائض مخصص لميزانية التجهيز. كما تفرض التوجهات التي تضعها سلطات الوصاية مجموعة من القواعد المتعلقة بتقدير أنواع محددة من نفقات التسيير، والتي يتعين أن تعتمدها الجماعات الترابية عند إعداد ميزانياتها. مع الإشارة إلى سلطات الوصاية أصبحت تدعو الجماعات الترابية إلى ضرورة ربط وثيرة نمو النفقات بنمو وثيرة المداخيل، حفاظا على التوازن البنيوي للميزانية، وذلك بحصر نمو النفقات على الأكثر في حدود مماثلة لنمو المداخيل.

1 - تقديرات نفقات التسيير :

إذا كانت النفقات التسييرية ترتبط بمجموع النفقات المخصصة للنشاط العادي والطبيعي للجماعات الترابية، والتي تسمح بتسيير مختلف نشاطاتها والتطبيق اللائق للمهام الخاصة بها، فإنه نظرا لطابعها الإجباري يتم إيلائها العناية اللازمة عند تحضير الميزانية المحلية خاصة فيما يتعلق بتقدير نفقات الموظفين وتقدير نفقات التسيير الأخرى، حيث لا يخضع هذا التقدير لقاعدة محددة، ويختلف باختلاف أصناف ونوع النفقات نفسها.

1 - 1 - تقدير نفقات الموظفين :

تعتبر نفقات الموظفين من أهم النفقات الإجبارية التي يتعين على الجماعات الترابية العمل على احترام مجموعة من الضوابط، خاصة تلك المتعلقة بضرورة القيام بتقدير لهذه النفقات، يشمل كل الالتزامات بما في ذلك رواتب وأجور الموظفين والأعوان، والمستحقات الناجمة الزيادات في الأجور أو المترتبة عن الترقية النظامية وكذا المستحقات الخاصة بصناديق التقاعد والاحتياط الاجتماعي، ثم العمل على رصد الاعتمادات الكافية لتغطية هذه النفقات في أنها وخلال السنة المالية المعنية. غير أن ضبط حجم هذه النفقات يتطلب اتخاذ جملة من التدابير الخاصة بتحديد عمليات التوظيف وحصرها في التخصصات والكفاءات التي لا تتوفر عيها الجماعة في حدود الحاجات الضرورية التي لا يمكن تغطيتها بالكفاءات المتوفرة. إضافة إلى ضبط عمليات الإدماج استنادا إلى معايير تأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المالية المتاحة وقدرة الجماعات الترابية على تحمل الأعباء المالية الإضافية.

1 - 2 - تقدير نفقات التسيير الأخرى :

تتعدد نفقات التسيير ذات الطابع الإجباري، التي تبقى المجالس المنتخبة ترابيا ملزمة بإدراجها في ميزانياتها، وهي نفقات تضم أصنافا متعددة تختلف أهميتها بالنسبة للجماعات الترابية حسب طبيعتها ومجالاتها، وبالتالي يجب أن ترتكز التقديرات في هذا المجال على أساس رصد الاعتمادات الكافية لتغطية الالتزامات المالية المترتبة عن العقود والاتفاقيات المبرمة من طرف الجهات أو العمالات والأقاليم والجماعات وكذا الخدمات المتعلقة بتدبير المرافق العمومية المحلية، ثم العمل على رصد الاعتمادات الكافية لتغطية الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد الجماعات الترابية، مع تأكيد سلطات الوصاية على ضرورة عقلنة وترشيد نفقات التسيير الأخرى، والتي تضع الآليات لتوجيه ومراقبة وتحجيم تطور نسب هذه التكاليف من سنة مالية لأخرى، وتحرص بالتالي على اتخاذ الجماعات الترابية لتدابير وإجراءات عملية تهدف إلى ضبط تقدير الاعتمادات المفتوحة بمشاريع ميزانيتها، عبر آليات محددة كترشيد النفقات المخصصة لحضيرة السيارات، والمتعلقة خاصة باستهلاك الوقود والزيوت ومصاريف صيانة وإصلاحها، وكذا تكاليف اقتناء قطع الغيار. ثم ضبط عمليات

اقتناء أدوات وأثاث ولوازم المكاتب (باستثناء التجهيزات المعلوماتية) وجعلها تخضع لقاعدة الدراسة المسبقة للحاجيات الفعلية للمصالح الإدارية للجماعة[1].

2 - تقديرات نفقات التجهيز :

إذا كانت نفقات التجهيز تشتمل على مصاريف استثنائية لا تتكرر خلال السنة، يرتبط وجودها بتوافر الإعتمادات المالية اللازمة، فإن تقديرها يخضع لمجموعة من القواعد والضوابط الواجب احترامها، والتي تنطلق بالأساس من برمجة الفوائض (الفائض التقديري ثم الفائض الحقيقي)، حيث توليها سلطات الوصاية عناية خاصة تتعلق بمراقبة التقديرات وضبطها وتوجيهها في اتجاه تعبئة الإمكانات المالية قصد إنجاز مشاريع تنمية الجماعات الترابية والبرامج المتعددة السنوات، كما ينبغي الأخذ بعين الاعتبار عند إعداد مشاريع التجهيز المخططات التنموية وبرامج العمل الجماعية، وذلك في تناغم تام مع التوجهات العامة للدولة، والتي تتطلب إعطاء الأولوية للبرامج والمشاريع[2] :

- موضوع اتفاقيات والتزامات التي وقعتها الجماعات الترابية أمام جلالة الملك أو مع قطاعات أو مؤسسات حكومية، بالإضافة إلى المشاريع التي توجد في طور الإنجاز؛
- ذات الأثر الواضح من حيث إحداث فرص الشغل وإنتاج الثروات وتحسين ظروف عيش المواطنات والمواطنين وتحقيق التوازن المجالي والجهوي؛
- توفر المشاريع المبرمجة على دراسات جاهزة تثبت مردوديتها الاجتماعية والاقتصادية، وعلى معايير محكمة لانتقائها، وآليات دقيقة لتتبع تنفيذها وضبط كلفتها ؛
- تفعيل المساطر القانونية المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة والمنع للاعتداء المادي على عقارات الأغيار لتفادي مخلفات الأحكام القضائية التي ترهق ميزانيات الجماعات الترابية.

---

(1) عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 67.

(2) دورية وزير الداخلية حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم 2017، رقم F/1690 بتاريخ 2016/10/17، ص 5.

بالإضافة إلى التوجيهات السالفة الذكر، تحث سلطات الوصاية بشأن ضبط وتقدير نفقات التجهيز مختلف الجماعات الترابية على ضرورة ضبط وعقلنة اقتناء عمليات السيارات، وبرمجة الاعتمادات الخاصة بتسديد أصل الدين المترتب عن القروض حال الأداء. وأخيرا برمجة الاعتمادات المتعلقة بإنجاز المشاريع المزمع إنجازها عن طريق القروض وذلك في حدود النفقات المرتقب صرفها خلال السنة المالية وعلى ضوء الترخيصات في البرامج المتعلقة بهذه البرامج. علما بأن الأداءات في هذا المضمار تظل مرتبطة بالتحصيل الفعلي للمبالغ المالية اللازمة، كما أن الاعتمادات التي لم تتم تغطيتها بالمبالغ المالية يجب إلغاؤها عند ختم السنة المالية.

المطلب الثاني

المصادقة على ميزانية الجماعات الترابية

يرتبط إجراء المصادقة على ميزانية الجماعات الترابية، موقف الموافقة من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات، وعامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية. وهو إجراء يعتبر بمثابة شرط شكلي وجوهري تتوقف عليه إجراءات تنفيذ الميزانية (الفقرة الأولى). وهذا الموقف من قبل سلطة الوصاية، يقتضي جملة من الإجراءات المسطرية سواء من حيث الشروط المتطلبة للتأشير، أو من خلال آجال التأشير، أو من حيث الحالات التي لم يتأت فيها التأشير على الميزانية المحلية في آجالها المحددة والإجراءات المصاحبة لذلك، ووضع الميزانية رهن إشارة العموم، والحالة التي تقضي بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها (الفقرة الثانية)[1].

الفقرة الأولى

ميزانية الجماعات الترابية وآليات اعتمادها

تشكل المصادقة على مقررات الجماعات الترابية تجسيدا قانونيا وعمليا للوصاية المفروضة عليها، حيث خولها المشرع المغربي مجموعة من المجالات والميادين والاختصاصات المعنية بالمصادقة المسبقة لسلطات الوصاية قبل تنفيذها، والتي تأتي في مقدمتها المقررات ذات الطبيعة المالية، وبشكل خاص الميزانية المحلية، باعتبارها

(1) سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 215.

أهم العناصر التي تختص فيها المجالس المنتخبة ترابيا بالتداول فيها والتصويت عليها واعتمادها، لكنها لا تكون صحيحة من الناحية القانونية إلا إذا تمت المصادقة عليها من طرف سلطات الوصاية المخولة للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو ممثليها ترابيا (عمال العمالات والأقاليم).

أولا- العرض على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة :

بعد تحضير الميزانية، يقوم رئيس الجماعة الترابية، بعرضها مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها، على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة في أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من طرف المجلس الجهوي أو الإقليمي أو الجماعي[1]، وتتحدد الوثائق التي يجب أن تحال على اللجنة مرفقة بمشروع في الميزانية فيما يلي[2] :

- بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة الترابية المعنية؛
- مشروع نجاعة الأداء برسم السنة المعنية؛
- بيان خاص عن الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من قبل الجماعة الترابية والضمانات الممنوحة؛
- بيان خاص عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم السنة المالية المعنية؛

(1) المادة 198 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 176 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 185 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(2) مرسوم رقم 2.16.314 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5462.
- مرسوم رقم 2.16.315 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5462.
- مرسوم رقم 2.16.316 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5463.

- بيان عن القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة الترابية المعنية؛
- بيان خاص عن المداخيل المستخلصة، وتلك التي لم يتم استخلاصها بعد السنتين المنصرمتين، وكذا المداخيل المستخلصة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية؛
- بيان خاص عن النفقات الملتزم بها والمؤداة برسم ميزانيتي التسيير والتجهيز خلال السنتين المنصرمتين، وكذا النفقات الملتزم بها والمؤداة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية؛
- مذكرة تقديم حول نفقات التسيير تبرز تطور هذه النفقات وبنيتها وخصائصها وتقديراتها برسم السنة المالية المعنية والسنة الموالية، وكذا تطور عدد الموظفين.

وبعد عرض مشروع الميزانية المحلية والوثائق المرفقة لها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة التابعة للمجلس الجماعة الترابية المعنية، تعمل على دراستها وتحضر مجموعة من المقترحات لعرضها على المجلس التابعة له ليقول كلمته فيها ويحسم في الموضوع بالتصويت عليها في أجل أقصاه 5 نونبر بالنسبة للجهات، و15 نونبر بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية.

ثانيا- اعتماد الميزانية المحلية أو رفضها :

تضفي مرحلة تصويت مجلس الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة على مشروع الميزانية الطابع التقديري القانوني، لأنها تبقى مجرد اقتراح قابل للتعديل والتغيير خلال مرحلة التحضير أو العرض، وبالتالي لا تصبح مشروعا نهائيا ومكتملا إلا بعد دراسة المجلس لها والتصويت عليها إما باعتمادها أو عدم اعتمادها[1].

1 - حالة اعتماد الميزانية : القراءة الأولى

تحتاج ميزانية الجماعات الترابية بعد تحضيرها من طرف رئيس المجلس، وعرضها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة من أجل دراستها، يتم بعد ذلك إحالتها على أعضاء المجلس من أجل تدارسها وتقديم المقترحات الجديدة اللازمة بشأنها، حيث تنطلق الدراسة بتقديم مشروع بواسطة عرض يقدمه رئيس لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة بمجلس الجماعة الترابية المعنية، الذي يعطي فيه :

(1) المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 148.

- خلفيات مشروع الميزانية وحيثيات أرقامه؛
- توضيح المراحل التي قطعها تحضير مشروع الميزانية؛
- تفسير أسباب الزيادة أو النقصان بالمقارنة مع السنة الماضية سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو المصاريف، لأنه يكون قد شارك في تحضير الميزانية من البداية على النهاية.

وبعد تقديم هذا العرض، يكون بإمكان المجلس المنتخب مناقشة مشروع الميزانية المقدم وتسجيل اقتراحات جديدة عليه[1]. لينتقل بعد ذلك إلى التصويت على المداخيل قبل التصويت على النفقات، ويجري في شأن تقديرات المداخيل تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية. أما فيما نفقات الميزانية فيتم التصويت على كل باب[2]. وبالتالي فإذا ما صادق مجلس الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة لصالح المشروع المقترح، فإن الميزانية تأخذ طريقها إلى سلطة الوصاية للمصادقة عليها[3].

2 - حالة عدم اعتماد الميزانية : القراءة الثانية :

إذا لم يتم اعتماد مشروع الميزانية المحلية في الآجال المحددة، يدعى مجلس الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة في دورة استثنائية لقراءة ثانية في أجل لا يتعدى 15 يوما ابتداء من تاريخ الاجتماع الذي تم خلاله رفض الميزانية. ويدرس المجلس

(1) إذا كان لا يوجد ما يمنع مجلس الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة، من الناحية القانونية، من دراسة مشروع الميزانية دراسة كاملة ومفصلة، فإن واقع الممارسة المالية المحلية قد أثبتت أن دراسة مشروع الميزانية من طرف المجالس المنتخبة لا يكون إلا شكليا، لكون هذه الدراسة لا تؤدي في أغلب الحالات إلى إدخال تعديلات جوهرية على مشروع الميزانية، وذلك راجع إلى غياب التأهيل والتجربة وعدم تمكن العديد من المستشارين من دراسة الميزانية بكيفية دقيقة بالنظر لطابعها التقني والمحاسبي. كما أن الأغلبية تكون مساندة للرئيس في أغلب الأحيان مما يدعوها للمصادقة على المشروع دون إدخال أي تعديل أو تغيير إلا بموافقة الرئيس، وبالمقابل ترفض الاقتراحات والتعديلات التي تقدم من طرف الأقلية، وبالتالي تقتصر على رفض الموافقة على مشروع الميزانية المحلية.

(2) المادة 199 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 177 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 186 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(3) عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 69.

جميع الاقتراحات المتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضها. إذ يتعين على :

- الآمر بالصرف في الجهات أن يوجه إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تاريخ أقصاه فاتح ديسمبر الميزانية المعتمدة أو الميزانية غير المعتمدة مرفقة بمحاضر مداولات المجلس[1]؛
- الآمر بالصرف في العمالات والأقاليم والجماعات أن يوجه إلى عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 10 ديسمبر الميزانية المعتمدة أو الميزانية غير المعتمدة مرفقة بمحاضر مداولات المجلس[2].

وإذا لم يتم اعتماد الميزانية خلال هذه القراءة، يقوم عامل العمالة أو الإقليم، بعد دراسة الميزانية غير المعتمدة وأسباب الرفض ومقترحات التعديلات المقدمة من لدن المجلس وكذا الأجوبة المقدمة في شأنها من لدن الرئيس، بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجماعة، وذلك داخل أجل أقصاه 31 ديسمبر. وفي هذه الحالة تستمر الجهة والجماعة في أداء الأقساط السنوية للاقتراضات[3].

الفقرة الثانية

التأشير على ميزانية الجماعات الترابية

إذا كان المشرع المغربي قد خول للمجالس المنتخبة ترابيا شرعية الاعتماد والموافقة على مشروع الميزانية المحلية، فإنها تبقى شرعية غير مكتملة ومنقوصة ومرتبطة بموقف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو عامل العمالة أو الإقليم من المشروع المالي. وهو وضع يبرز الأهمية التي تحوزها صلاحية التأشير على ميزانية الجماعات الترابية، كآلية تعترف لسلطة الوصاية المختصة ليس بحق التوجيه المالي المحلي فحسب، بل بحق التعرض على المشاريع المالية المحلية التي لا تحترم التوجهات المحددة من قبله.

---

(1) المادة 200 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

(2) المادة 178 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 187 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(3) المادة 201 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 179 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

أولا- عرض الميزانية المحلية للتأشير عليها :

إن مشروع ميزانية الجماعات الترابية، لا يعتبر صحيحا من الناحية القانونية، إلا إذا تمت المصادقة عليه من طرف السلطات التي أوكل لها المشرع المغربي هذا الاختصاص. وفي هذا الإطار، وطبقا لمقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يجب أن تعرض ميزانيات الجهات على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، في حين تعرض ميزانيات العمالات والأقاليم والجماعات على تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 20 نوفمبر[1]، على أن تكون مرفقة ببيان عن البرمجة الممتدة على 3 سنوات وكذا القوائم المحاسبية والمالية للجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة[2]. وقد تم سن مجموعة من المراسيم الخاصة بتحديد كيفيات القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجماعة الترابية المعنية[3] على تبيان طبيعة وكيفيات تحضير الوثائق المالية والمحاسبية التي يتعين إرفاقها بمشروع الميزانية عند عرضه على التأشيرة من السلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية باعتماد مبدأي الصدقية والشفافية[4].

(1) المادة 202 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 180 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(2) المادة 203 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 181 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 190 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(3) مرسوم رقم 2.16.317 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كيفيات القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجهة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5463.
- مرسوم رقم 2.16.318 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كيفيات القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية العمالة أو الإقليم، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5465.
- مرسوم رقم 2.16.319 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كيفيات القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجماعة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5465.

(4) دليل منتخبي الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 122.
- دليل منتخبي العمالات والأقاليم على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 102.
- دليل منتخبي الجماعات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق، ص 114.

1 - القوائم المحاسبية :

تستلزم مرحلة عرض مشروع ميزانية الجماعات الترابية للتأشير عليه من طرف السلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية، أن تكون مرفقة بمجموعة من القوائم المحاسبية التي تتمثل في :

- بيان خاص عن المداخيل المستخلصة، وتلك التي لم يتم استخلاصها بعد السنتين المنصرمتين، وكذا المداخيل المستخلصة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية؛
- بيان خاص عن النفقات الملتزم بها والمؤداة برسم ميزانيتي التسيير والتجهيز خلال السنتين المنصرمتين، وكذا النفقات الملتزم بها والمؤداة إلى غاية شهر شتنبر من السنة الجارية.

2 - القوائم المالية :

بالإضافة إلى القوائم المحاسبية تحتاج إحالة مشروع ميزانية الجماعات الترابية للتأشير عليه من طرف السلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية بجملة من القوائم المالية التي تتلخص في :

- بيان خاص عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم السنة المالية المعنية؛
- بيان عن القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة الترابية المعنية؛
- بيان خاص عن الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من قبل الجماعة الترابية؛
- بيان خاص عن النفقات الإجبارية.

وعليه بمجرد عرض ميزانية الجماعات الترابية للتأشير عليها والحصول على مصادقة سلطة الوصاية على المشروع المعروض عليها، يصبح مشروع الميزانية وثيقة مالية رسمية وقانونية، وتتم إعادتها وتبليغ المصادقة عليها إلى الجماعة الترابية المعنية قصد الشروع في تنفيذ مضامينها وفق القواعد والضوابط القانونية والتنظيمية

المطبقة عليها[1]. لكن هذه المصادقة تبقى مشروطة مراقبة السلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية، بمدى احترام المشروع المعروض عليها لما يلي[2] :

- أحكام القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- توازن الميزانية على أساس صدقية تقديرات المداخيل والنفقات؛
- تسجيل النفقات الإجبارية.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة عدم عرض الميزانية المحلية قبل تاريخ 20 نوفمبر، يمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة على أساس، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجماعة على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها، مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجماعة الترابية المعنية، مع ضرورة أداء الأقساط السنوية للافتراضات[3].

ثانيا- حالات عدم التأشير على الميزانية المحلية :

يمكن للسلطة المكلفة بالمراقبة الإدارية رفض التأشير على مشروع الميزانية المحلية المعروض عليها بسبب عدم احترام أي سبب من الأسباب الثلاثة المومإ إليها أعلاه، حيث تعيد السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية مشروع ميزانية الجهات للآمر بالصرف مرفقة بأسباب الرفض. في حين يتكلف عامل العمالة أو الإقليم بإعادة مشروع ميزانية العمالات أو الأقاليم للآمر بالصرف مرفقة بأسباب الرفض أيضا، الكل داخل أجل لا يتعدى 15 يوما ابتداء من تاريخ توصلها بالميزانية. ويقوم رئيس المجلس في هذه الحالة بتعديل الميزانية وعرضها على المجلس للتصويت عليها داخل

(1) عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 72.
(2) المادة 202 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 180 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.
(3) المادة 208 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 186 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 195 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

أجل 10 أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير، ويتعين عليه عرض الميزانية الجهوية من جديد للتأشير عليها قبل 20 دجنبر على أن تؤشر السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على هذه الميزانية في تاريخ أقصاه 30 دجنبر، بينما يتم عرض الميزانية الإقليمية والجماعية من جديد على عامل العمالة أو الإقليم للتأشير عليها قبل فاتح يناير[1].

وإذا لم يأخذ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير بعين الاعتبار، أمكن السلطة المكلفة المراقبة الإدارية (السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو عامل العمالة أو الإقليم)، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجماعات الترابية من جهة[2]. أما إذا لم يتم التأشير على الميزانية المحلية قبل فاتح يناير، أمكن أن يؤهل رئيس المجلس، بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو عامل العمالة أو الإقليم للقيام بتحصيل المداخيل والالتزام بنفقات التسيير وتصفيتها والأمر بصرفها في حدود الاعتمادات المقيدة برسم آخر ميزانية تم التأشير عليها وذلك إلى غاية التأشير على الميزانية. وخلال نفس الفترة، يقوم الرئيس بتصفية الأقساط السنوية للاقتراضات والدفوعات المتعلقة بالصفقات التي تم الالتزام بنفقاتها والأمر بصرفها من جهة أخرى[3].

ثالثا- إشهار ميزانية الجماعات الترابية :

يرتبط إشهار ميزانية الجماعات الترابية بتكريس مبدأ الشفافية كأحد المبادئ المكونة للحكامة المالية، والذي يحيل في مضمونه على التدفق الحر للمعلومات،

---

(1) المادة 204 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 182 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 191 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(2) المادة 208 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 186 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 195 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(3) المادة 206 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 184 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 193 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

وتوفيرها بشكل كاف للمعنيين بالأمر ومساعدتهم على فهمها ومراقبتها. عن طريق الولوج المتعادل للجميع إلى مصادر المعلومات، بشكل يسمح بتقاسم المعطيات والتصرف فيها بطريقة مكشوفة[1]. وبالتالي، تعتبر الشفافية المالية في المجال الترابي المدخل الرئيسي لتوفير ونشر المعلومة المالية الدقيقة للعموم كي يطلع عليها بكل سلاسة، كما أنها آلية ضرورية للحصول على المعلومات العامة والكاملة والواضحة لأعمال الجماعات الترابية ولقراراتها المالية. هذا وقد عملت مجموعة من النصوص القانونية، وعلى رأسها الدستور المغربي على ضمان هذا المبدأ وتكريسه[2]، وأكدتها مجموعة من القوانين التنظيمية خاصة تلك المتعلقة بالجماعات الترابية، التي أوجبت على الرئيس إيداع الميزانية بمقر الجماعة الترابية المعنية خلال 15 يوما الموالية للتأشير عليها مع وضعها رهن إشارة العموم بأي وسيلة من وسائل الإشهار. كما يجب تبليغها فورا إلى خازن الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة[3].

لقد سار المشرع المغربي على منوال التشريعات المالية المقارنة إذ أصبح بإمكان مواطني الجماعات الترابية الحق في الإطلاع على ميزانية جماعته ومعرفة الموارد

(1) محمد حيمود، الحكامة المالية المحلية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية، مساهمة في أشغال اليوم الدراسي بمراكش يومي 15 و16 أبريل 2011، تحت عنوان : "تمويل الجماعات المحلية في دول المغاربية، منشورات شبكة الحقوقيين المغاربيين، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2011، ص 11.

(2) تضمن الدستور المغربي لسنة 2011 مجموعة من المقتضيات التي تفرض على الجماعات الترابية إشراك المواطنين والمواطنات في مختلف القرارات التي تعنيهم، مع العمل على تأمين هاته المشاركة بمختلف الضمانات المادية والشكلية والموضوعية، فتح باب المشاركة يشكل منطلقا أساسيا في الولوج والإتاحة، وبالتالي تحقيق الشفافية، خاصة وأن الفصل 24 منه ينص على أن : "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية وأمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور،وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة". للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية : شرح وتحليل، مرجع سابق، ص 114.

(3) المادة 207 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 185 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 194 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

والنفقات المبرمجة خلال السنة. وبالتالي، فإن إشهار الميزانية المحلية، يجعل الجهة والعمالة أو الإقليم أو الجماعة ملزمة بـ[1] :

- تقديم المعلومات الدقيقة والكاملة حول المالية المحلية. لأن التجارب التي تأخذ بالمقاربة التشاركية تقوم بتقديم المعلومات عن الميزانية في الاجتماعات التحضيرية أو التمهيدية، حيث يتم تقديم أهم الموارد التي تتوفر عليها الجماعة ومصادر التمويل، والتحملات المرتبطة بالتسيير من نفقات الموظفين والنفقات المتعلقة بتسديد مصاريف استهلاك الماء والكهرباء والمواصلات... الخ، بالإضافة إلى الالتزامات المالية قيد التنفيذ ومقترحات نفقات الاستثمار؛

- نشر مختلف المعلومات المالية والميزانياتية عبر الإنترنيت وعبر منشورات خاصة يطلع عليها العموم.

وبالتالي، تكمن الغاية من وراء عملية إشهار ميزانية الجماعات الترابية تمكين عموم المواطنين من الاضطلاع على القدرات المالية والإمكانيات المادية التي تتوفر عليها هذه الجماعات ويعرف الإكراهات التي تعاني منها، بل حتى نقط القوة ونقط الضعف في ماليتها، كما تمكنه من معرفة الفرص التي يمكن استغلالها والمخاطر التي يجب تجنبها. زيادة على ذلك أن نشر هذه المعلومات تجعل المواطن المشارك في برمجة اعتمادات التجهيز يتحمل مسؤولية اختياراته، وبالتالي يأخذ بعين الاعتبار كل الظروف المحيطة بالجماعة الترابية التي ينتمي إليها. كما أن نشرها يزيل بعض الغموض ويصحح بعض المغالطات التي قد تروج بين المواطنين.

---

(1) محمد الغالي ورشدي لحسن، الحكامة المالية للجماعات : نموذج التدبير المرتكز على الميزانية التشاركية، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، سلسلة دراسات، العدد 3، 2017، ص 10.

الجدول رقم (04) : مراحل المصادقة العادية والاستثنائية على ميزانية الجماعات الترابية

مراحل المصادقة العادية على الميزانية المحلية (التحضير والوضع)	- يتولى رئيس مجلس الجماعة الترابية (الجهة، العمالة أو الإقليم والجماعة) تحضير الميزانية.
	- عرض مشروع الميزانية على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل 10 أيام، قبل افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية.
	- اعتماد الميزانية المحلية في تاريخ أقصاه 15 نونبر بالنسبة للجماعات، و5 نونبر بالنسبة لميزانيتي الجهة والعمالة والإقليم.
	- تقديم ميزانية الجماعات الترابية للمصادقة قبل تاريخ 20 نونبر.
حالة رفض الميزانية أو عدم التوصل بها من قبل سلطة الوصاية	- عند عدم اعتماد الميزانية المحلية في التاريخ المحدد لها قانونا، يدعى المجلس للاجتماع في دورة استثنائية داخل أجل أقصاه 15 يوما ابتداء من تاريخ الاجتماع الذي تم خلاله رفض الميزانية.
	- ضرورة توجيه الميزانية المعتمدة أو غير المعتمدة في تاريخ أقصاه فاتح دجنبر إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة لميزانية الجهة. أو إلى عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 10 دجنبر بالنسبة لميزانيات العمالات أو الأقاليم والجماعات.
	- عند عدم اعتماد الميزانية المحلية، توضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها، داخل أجل أقصاه 10 دجنبر.
	- تستمر الجماعة الترابية في هذه الحالة في أداء الأقساط السنوية للاقتراضات.
	- التأشير على الميزانية المحلية من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة لميزانية الجهة في تاريخ أقصاه 20 نونبر، ويتم التأشير داخل أجل 20 يوما من تاريخ التوصل بها. بينما يتم التأشير على ميزانيات العمالات أو الأقاليم والجماعات من طرف عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 20 نونبر.

المصدر :

- مقتضيات المواد من 197 إلى 217 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- مقتضيات المواد من 175 إلى 180 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- مقتضيات المواد من 183 إلى 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

المبحث الثاني

تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية والرقابة عليها

تعتبر الميزانية المحلية تلك الوثيقة التي يتم بها التوقع بالنسبة لكل سنة مالية بمجموع موارد وتحملات الجماعة الترابية، ويؤذن بموجبها خلال نفس السنة بتنفيذ العمليات المالية التي رخص بها، ويجب أن يتحقق هذا التنفيذ في إطار احترام رغبة الجهاز التداولي كما عبر عنها برسم التصويت على هذه الوثيقة، ولأجل تحقيق هذه الغاية، يخضع تنفيذ محتوى الميزانية لقواعد مالية ومحاسبية دقيقة أوكلت مهمة التنفيذ لفئتين من الأشخاص هم الآمرون بالصرف والمحاسبون حيث يتكلف كل منهم بأدوار محددة بدقة، يحكمه مبدأ محاسبي يشترط فصل مهام الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، إلا في حالة وجود أحكام قانونية صريحة تقضي بخلاف ذلك. وسواء أكانت هذا الفصل في المهام أو الرقابة التي يخضع لها الأشخاص المكلفون بتنفيذ العمليات المالية العمومية، فإن الغاية المتوخاة منه مزدوجة الأبعاد، تتمثل في العمل على جعل اتخاذ القرار المالي يتم في إطار احترام القواعد القانونية والتنظيمية الجاري بها، وجعل العملية المالية تنجز في إطار احترام التوقع والإذن الذي تحدده الميزانية. وعملا بهذا المبدأ، فإنه يعود للآمر بالصرف اختصاص تنفيذ عمليات المداخيل في مرحلتها الإدارية، في الوقت الذي يكلف فيه المحاسب بمهمة تنفيذها محاسبيا (الفرع الأول)[1].

(1) يتوخى المشرع المغربي من وراء إقرار مبدأ الفصل بين مهام الآمر بالصرف والمحاسب العمومي بلوغ غايات متعددة يمكن حصرها في نقطتين هما :

- يكمن الهدف من وراء إقرار العمل بمبدأ فصل مهام الآمر بالصرف عن مهام المحاسب العمومي في تأمين الحكامة في تدبير العمليات المالية العمومية والمحلية، والسعي إلى الرفع من المردودية الإدارية حيث يتكرس به التخصص الوظيفي الذي تتولى في إطاره كل فئة من المتدخلين في عمليات تدبير المال العام القيام بوظائفها بما يستلزمه ذلك من فعالية وكفاءة، ويجري بموجبه تفادي الاستبداد والتعسف الذي قد ينتج عن مركزة تنفيذ العمليات المالية بيد الشخص أو نفس الهيئة؛

- يساعد العمل بمبدأ فصل مهام الآمر بالصرف عن مهام المحاسب العمومي على إخضاع تنفيذ العمليات المالية العمومية للرقابة، حيث أن الفصل بين صنفين من الأشخاص المكلفين بالتنفيذ وتوزيعهم إلى فئتين تتولى إحداها تنفيذ العمليات الإدارية، وتتكلف الأخرى بتنفيذها محاسبيا، سيخول للفئة الثانية التي تتدخل في آخر مراحل تنفيذ العمليات المالية ممارسة رقابة على أعمال الفئة التي تدخلت في الأطوار السابقة، فالمحاسب العمومي الذي سيتدخل في مرحلة لاحقة على تدخل الآمر بالصرف سيتمكن من ممارسة رقابة على أعمال هذا الأخير للتأكد من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. =

إضافة إلى ذلك، تشكل الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للجماعات الترابية،حسبما تحدد في الميزانية، دون إسراف وتبذير أو تقدير أو إخلال، حفاظا على حسن سير التدبير المالي المحلي. كما تهدف الرقابة على تنفيذ الميزانية المحلية إلى ضمان عدم خروج الأجهزة المكلفة بالتنفيذ الإداري والمحاسبي عن الحدود التي رسمتها لها المجالس المنتخبة ترابيا حسب موافقتها واعتمادها لبنود الميزانية. من هنا تعتبر الرقابة وسيلة لضبط العمل المالي المحلي والحرص على حسن تدبيره على إنفاقا وتحصيلا. وبالتالي يكمن الهدف من مراقبة الإيرادات إلى التأكد من تحصيل كل أنواع الموارد المحلية المنصوص عليها في الميزانية مع إزالة كل العراقيل التي تعيق عملية تحصيلها. بينما يتجلى الهدف من مراقبة النفقات المحلية في التأكد من أن الإنفاق المحلي يتم بالشكل الذي ارتضاه المجلس المنتخب لكونه ممثل السكان باعتبارهم الممول الأصلي للجماعات الترابية. وفي هذا الإطار، فقد أناط المشرع مهمة الرقابة على الميزانية المحلية لأجهزة متعددة، تختلف من حيث الأدوار التي تقوم بها ولا التوقيت الزمني لتدخلها، ولا من حيث طبيعتها التي تتوزع بين الجهاز السياسي المتمثل في المجلس التداولي، والجهاز الإداري المتمثل في وزارة الداخلية ووزارة المالية، ولا في الجهاز القضائي المتمثل في المحاكم المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية

يتقاسم تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية مؤسستان اثنتان رئيسيتان، يتمثلان في الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، والآمرون بالصرف هم أشخاص أهلهم القانون للقيام باسم جهاز عام برصد وإثبات أو باستخلاص دين أو أداء نفقة. والآمرون بالصرف على المستوى الترابي، هم رئيس مجلس الجهة بالنسبة للجهات، ورئيس

= وعليه، فإن الغاية من هذا الفصل في المهام ومن الرقابة التي يخضع لها الأشخاص المكلفون بتنفيذ العمليات المالية العمومية هي مشتركة تتمثل في العمل على جعل اتخاذ القرار المالي يتم في إطار احترام القواعد القانونية والتنظيمية الجاري بها، وجعل العملية المالية تنجز في إطار احترام التوقع والإذن الذي تحدده الميزانية. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : المصطفى معمر، نظام مسؤولية الآمر بالصرف في الإدارة المالية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 114، 2014، ص 24.

مجلس العمالة أو الإقليم بالنسبة للعمالات أو الأقاليم، ورئيس المجلس الجماعي بالنسبة للجماعات. أما المحاسبون العموميون، فهم في الأصل موظفون عموميون يتبع الجانب الهام منهم لمصالح وزارة المالية، وحددهم القانون في كل موظف أو عون مؤهل يؤهل قانونا للقيام باسم جهاز عام بعمليات المداخيل والنفقات وتداول السندات. والمحاسبون على المستوى الترابي هم الخازن لدى الجهة، والخازن بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات[1]. غير أن التنفيذ المادي للعمليات المالية والمحاسباتية للميزانية المحلية من طرف هاذين الجهازين، يخضع من الناحية القانونية لنوعية محددة الإجراءات، تتوزع إلى مرحلتين رئيسيتين هما : المرحلة الإدارية تناط بالآمر بالصرف، والمرحلة المالية والمحاسبية تدخل في اختصاص المحاسب العمومي، يتساوى في ذلك تنفيذ الإيرادات والنفقات المحلية (المطلب الأول)، وتظهر أهمية هذه الإجراءات النماذج التطبيقية لممارسة تنفيذ الميزانية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

عمليات تنفيذ الميزانية المحلية

يعد تنفيذ الميزانية المحلية المرحلة النهائية، يسبقها كل التحضير، التصويت والمصادقة التي تعني إضفاء المشروعية على الخطة المالية للجماعة الترابية. أي أن الأمر الذي تنفيذ الميزانية المحلية أهم وأدق مرحلة في نظامها الفني وأكثرها أهمية لما لها من انعكاسات على الوضع المالي والمحاسبي للجماعات الترابية، لأنها تترجم وتعكس على أرض الواقع ما تمت برمجته والتخطيط له سواء في الجانب التسييري أو الجانب التجهيزي. حيث تسهر مجموعة من الأجهزة المختصة على تنفيذ بنود الميزانية بالاستناد إلى إجراءات إدارية دقيقة يتكلف بها الآمر بالصرف في شخص رئيس المجلس المنتخب ترابيا، وأخرى ذات طبيعة محاسبية يتكلف بها المحاسب العمومي في شخص خازن الجماعة الترابية المعنية، إن على مستوى تحصيل الإيرادات المحلية وتنفيذها (الفقرة الأولى)، أو عند العمل على صرف النفقات التي تم إدراجها في بنودها (الفقرة الثانية).

---

(1) المادة 209 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 187 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 196 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

الفقرة الأولى

تنفيذ إيرادات الميزانية المحلية

إذا كانت إيرادات الجماعات الترابية تتميز بالتنوع والتعدد بين العادي منها والاستثنائي، بالنظر إلى ما تشكله من قاعدة أساسية لكل تنمية محلية، وإطارا مرجعيا لحجم النفقات المحلية التي سيتم صرفها، فإن تنفيذها يحتل مكانة متميزة داخل دورة الميزانية المحلية، نظرا لخصوصية الإجراءات الإدارية التي تطبع تدخل الآمر بالصرف (رئيس مجلس الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة) الذي يقوم إثبات حقوق الجماعة الترابية وتصفيتها وإصدار الأمر بصرفها من جهة. بالإضافة إلى طبيعة الإجراءات المحاسبية التي يتكلف بها المحاسب العمومي (خازن الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة) عندما يقوم بإجراءات تحصيل الإيرادات المحلية.

أولا- المرحلة الإدارية : الآمر بالصرف

يتولى الآمر بالصرف عمليات التنفيذ الإداري لمداخيل ميزانية الجماعات الترابية، ويجب عليه لأجل القيام بذلك، مراعاة شرطين أساسيين يفرضهما عليه القانون. ويتعلق الأمر بالقيام بالإجراءات التي يتطلبها استخلاص الدخل بالتأكد من وجوده القانوني، ثم أن يحصل الإذن بتحصيل ذلك الدخل بموجب ميزانية السنة. إذ لا يكفي أن يستند وجود الدخل على مقتضيات قانونية أو تنظيمية أو على أحكام قضائية أو اتفاقيات باعتبارها السند القانوني لإلزام المدينين به، وإنما يجب أيضا أن يؤذن بقبضه ويرخص به كل سنة بموجب الميزانية[1]. بمعنى آخر أن الآمر بالصرف يبقى ملزما بالتحقق من الدين وهو ما يصطلح عليه بتحديد الوعاء، الذي يحيل على تحديد أسس المواد والعمليات الخاضعة للتضريب، ثم تلي ذلك مرحلة التصفية التي يقوم فيها احتساب المبلغ المالي الخاضع للتضريب، وأخيرا إصدار الأمر بالصرف أي أمر تحصيل الدين الذي تمت تصفيته[2].

1 - التحقق من الدين :

تعتبر مرحلة التحقق من الدين أولى العمليات الإدارية التي يلزم الآمر بالصرف سلوكها بمناسبة تنفيذ مداخيل الميزانية المحلية، وتتحصل هذه العملية في إجراءات

(1) المصطفى معمر، نظام مسؤولية الآمر بالصرف في الإدارة المالية المحلية، مرجع سابق، ص 25.

(2) كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي : في ضوء الممارسة العملية ووقائع الاجتهاد القضائي، مرجع سابق، ص 69.

البحث والتفتيش من قبل المصالح المالية المختصة عن المواد أو العمليات التي تترتب عنها مداخيل وحقوق لفائدة الجماعات الترابية من قبيل ممارسة الملزمين لبعض الأنشطة التي قد تكون ذات الطبيعة العقارية من قبيل مجالي الطرق والبناء، أو أن تكون ذات الطبيعة التجارية أو الصناعية أو المهنية،أو الاستفادة من بعض الخدمات ذات طبيعة إدارية...الخ. وعموما تحديد أو حصر العناصر الخاضعة لموارد الميزانية المحلية قصد تحديد الأساس الذي ستحتسب عليه.

2 - تصفية الدين :

تعتبر تصفية الدين المرحلة الثانية في عمليات التنفيذ الإداري لمداخيل ميزانية الجماعات الترابية والتي على الآمر بالصرف ضبطها بشكل دقيق لكونها تخضع لمجموعة من العمليات الحسابية المحضة التي تهدف إلى معرفة وتحديد المبلغ المالي الواجب التحصيل، أي تحديد المبلغ الخاضع للضريبة أو الإيراد كتطبيق سعر معين على المادة الخاضعة للضريبة، حيث يضرب الأساس الضريبي الذي حدده الوعاء في السعر المحدد إما بموجب القانون أو بموجب القرارات الجبائية التي تخول للمجالس الجماعية هامش ضيق في تحديد أسعار بعض الرسوم المحلية.

3 - الأمر بتحصيل الدين :

يشكل الأمر بتحصيل الدين المرحلة الثالثة والأخيرة في عمليات التنفيذ الإداري لمداخيل ميزانية المحلية، باعتباره أمر بتحصيل يصدره الآمر بالصرف بشأن الدين الذي تمت تصفيته. أي أن الآمر بالصرف يقوم بإصدار السندات التي تجعل هذه الديون مستحقة في ذمم مديني الجماعات الترابية، وتجعل لمستندات تحصيلها قوة تنفيذية في مواجهتهم.

وعلى العموم، فإن دخول الجماعات الترابية محددة بموجب القانون وأن مصدرها هو نص قانوني أو تنظيمي أو حكم قضائي أو اتفاقية، وليس للآمر بالصرف أي تدخل في إحداثها، وإنما يتولى مهمة رصدها وتصفية مبلغها، لأنه لا يتوفر سوى على سلطة محدودة في مجال إثبات الدخل، فهو ملزم بإصدار أوامر الاستخلاص في إطار الإذن الذي حصل عليه بموجب الميزانية، فلا يجوز له استخلاص الدخل بغير مبلغه المرخص به، ولا يحق له منح إعفاءات أو القيام بتعديلات خارج ما تنص عليه القوانين والأنظمة الجاري بها العمل. ويثبت كل دخل بالنص الذي ينظمه، ويتطلب الأمر بعد ذلك تصفيته في

إطار ما يقضي به هذا النص، أي تحديد قيمته الحقيقية، فتصفية ضريبة أو رسم مثلا، يتم بالاستناد على النص المنظم له، حيث يجري تحديد الدخل الخاضع للرسم ثم بعد ذلك تطبيق السعر المحدد، وحصر مبلغ الرسم المستحق، وبعد أن تتم تصفيه، فإن الدخل لا يحتاج لكي يصير قابلا للاستخلاص سوى لصدور سند تحصيله[1].

ثانيا- المرحلة المحاسبية : خازن الجماعة الترابية

يقوم خازن الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة كمحاسب عمومي بالتنفيذ المحاسبي لمداخيل الميزانية المحلية، عن طريق تحصيل مجموع الديون المثبتة في ذمة الملزمين بها، أي أنها مرحلة تنطبع بالطابع المادي الذي يسمح باستيفاء الدين من جيب الملزم إلى خزينة الجماعة الترابية ومجموعاتها، ذلك أنه بمجرد إصدار الآمر بالصرف للأمر بتحصيل هذا الدين يصير ملزما للمدين به، ويصبح استخلاصه واجبا في ذمة المحاسب العمومي الذي يتعين عليه تنفيذ كل الأوامر باستخلاص الدخول التي تستوفي الشروط القانونية المتطلبة بعد قبوله التكفل بها، بإتباعه لمجموع العمليات والإجراءات الرضائية أو الاستثنائية التي تهدف إلى حمل المدينين بها على تسديد ما بذمتهم من ديون لفائدة خزينة الجماعات الترابية أو مجموعاتها[2].

الفقرة الثانية

تنفيذ نفقات الميزانية المحلية

إذا كانت ميزانية الجماعات الترابية تتكون من النفقات المتعلقة بالتسيير والتجهيز، والتي يجب صرفها بطريقة تتضمن التدبير السليم للمالية المحلية، انطلاقا من تقاسم الأدوار عند تنفيذها ما بين مرحلتين متكاملتين، المرحلة الأولى ذات طبيعة إدارية يختص بها الآمر بالصرف الذي يقوم بمجموعة من الإجراءات والعمليات الخاصة بالالتزام بالنفقة المحلية وتصفيتها والأمر بأدائها. بينما تتخذ المرحلة الثانية طبيعة محاسبية تتمثل في الأداء الحسابي للنفقة المحلية[3].

(1) المصطفى معمر، نظام مسؤولية الآمر بالصرف في الإدارة المالية المحلية، مرجع سابق، ص 26.

(2) كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الديون العمومية : فقها، قانونا وقضاءا، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، العدد 5، 2015، ص 11.

(3) مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 59.

أولا- المرحلة الإدارية : الآمر بالصرف

يختص الآمر بالصرف، وحده دون غيره، بعمليات التنفيذ الإداري لنفقات ميزانية الجماعات الترابية من خلال قيامه بمجموعة من الإجراءات المتمثلة في الالتزام بالنفقة المحلية ثم تصفيتها وأخيرا الأمر بأدائها.

1 - الالتزام بالنفقة المحلية :

يعتبر الالتزام أولى العمليات الإدارية التي يقوم بها الآمر بالصرف للتنفيذ الإداري لنفقات الميزانية المحلية، باعتباره العمل الذي يصدر عن الآمر بالصرف وتنشأ بموجبه نفقة أو تحمل في ذمة الجماعة الترابية كيفما كانت التسمية التي تعطى لهذا الالتزام[1]، الذي قد ينشأ بشكل إرادي، أي أنه ينبثق عن الإرادة الحرة والخالصة للآمر بالصرف كما هو حال الالتزامات التي تصدر في شكل مقررات أو سندات إدارية كعقد الصفقات المحلية، حيث تعلن الجماعة في هذه الحالة طوعا عن طلباته للعروض، وتحدد أجلا قانونيا لقبولها ثم تعلن عن الطلب المقبول فينشأ عنه تحمل في ذمة الجماعة الترابية، أو كما هو الحال أيضا في قرارات تعيين الموظفين والأعوان أو في سندات الالتزام لشراء المعدات والأدوات...الخ. إلا أن الالتزام قد ينشأ بموجب أحكام قضائية تدين الجماعة الترابية وتلزمها بأداء تعويضات مالية محددة إلى المتضررين من نشاطها، فالالتزام في هذه الحالة ينشأ بموجب حكم قضائي نهائي[2].

---

(1) إن ما ينبغي الإشارة إليه، هو أن الالتزام بالنفقة يتخذ عدة طرق تختلف حسب نوعية العملية وطبيعة النفقة المحلية، فقد تكون النفقة دائمة وقد تكون مؤقتة. وتتكون النفقات الدائمة بصفة رئيسية من جميع النفقات الخاصة بالموظفين ونفقات تسيير المصالح الإدارية للجماعات الترابية، حيث تقوم المصالح المختصة في بداية كل سنة بتحضير قائمة تبين كافة النفقات المستمرة، أما النفقات المحلية غير الدائمة، فإن التعهد بها يتم عندما يتقرر إجراءها، وتتم عملية الالتزام بهذا النوع الأخير منه النفقة بوسائل متنوعة حسب نوعها ومبلغها المالي. وتختلف طرق الحصول على النفقات البسيطة ذات الأهمية الضئيلة والنفقات ذات المبالغ الكبيرة والهامة. ففي الحالة الأولى لا يتطلب الأمر سوى توجيه طلب عبر ورقة خاصة يتم استخراجها من سجل (كناش) يضم أوراق للطلب ذات نظائر إلى الممون أو المورد مبين فيها نوع البضاعة ومقدار الشحنة، أما في حالة النفقات الهامة سواء كانت تتعلق بإنجاز أشغال أو توريد خدمات فإن ذلك يتم بواسطة إبرام صفقات عمومية. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص 157.

(2) المصطفى معمر، نظام مسؤولية الآمر بالصرف في الإدارة المالية المحلية، مرجع سابق، ص 27.

2 - تصفية النفقة المحلية :

ترتبط التصفية كثاني العمليات الإدارية التي يقوم بها الآمر بالصرف للتنفيذ الإداري لنفقات الميزانية المحلية، بالتحقق الفعلي من الدين الواجب الأداء، وتحديد مبلغه المالي. أي أنه يتم التحقق من حقيقة الدين القائم في ذمة الجماعة الترابية المعنية وتحديد قيمته بناءا على محتوى السندات التي تثبت حقوق الدائنين المكتسبة، حيث تظهر التصفية ذات أثر مزدوج، ففي إطارها يتم التأكد مما إذا كانت الجماعة الترابية قد حصلت فعلا على الخدمة التي نشأ عنها الدين من جهة، وتسمح بحصر المقابل المالي لهذه الخدمة، أي تحديد قيمة الدين التي تعتبر عملية حسابية صرفة تتعلق بالشروع الفعلي في الحساب الحقيقي والنهائي للدين، وضمان أنه مستحق فعلا.

3 - الأمر بأداء النفقة المحلية :

يشكل الأمر بالأداء العملية الثالثة والأخيرة في التنفيذ الإداري لنفقات الجماعات الترابية، وهو عمل إداري يأتي في مرحلة بعد الالتزام والتصفية، يتضمن أمرا للقيام بالاستناد إلى النتائج التي أسفرت عنها التصفية من أجل أداء الدين الثابت في ذمة الجماعة الترابية. بمعنى آخر أن الأمر بأداء النفقة المحلية هو عبارة عن أمر خطي يوجهه الآمر بالصرف إلى خازن الجماعة الترابية المعنية لدفع مبلغ محدد من المال إلى شخص معين، حيث يتخذ الأمر بالأداء في هذا السياق إما شكل سندات أو حوالات الأداء.

ثانيا- المرحلة المحاسبية : خازن الجماعة الترابية

تقوم المرحلة المحاسبية في تنفيذ نفقات الميزانية المحلية على أدائها، الذي يتحصل في التنفيذ الفعلي للمبلغ الصادر بشأنه الأمر بالدفع إلى صاحب الحق فيه، وهو بذلك يعتبر العملية التي من خلالها تعمد الجماعة الترابية إلى تبرئة ذمتها من الدين الواجب الأداء. ويعود إجراء أداء النفقة المحلية إلى خازن الجماعة الترابية المعنية كمحاسب عمومي، بعد أن يتوصل بالحوالات الصادرة عن الآمر بالصرف، يقوم بالتأكد من صحة الدين، وأن الأداء سيؤدى إلى صاحبه الحقيقي حيث تنتهي العملية بالتأشيرة على الحوالة إذا كانت سليمة ومكتملة الشروط، أو الامتناع عن وضع التأشيرة على الحوالة إذا كانت تحتوي على عيب أو خطأ يبرر هذا الرفض والامتناع[1].

(1) مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 66.

الجدول رقم (05) : مراحل تنفيذ إيرادات ونفقات ميزانية الجماعات الترابية

تنفيذ إيرادات الميزانية المحلية	التنفيذ الإداري	التحقق	يتمثل ذلك في إجراءات البحث والتفتيش من قبل المصالح المالية المختصة.
		التصفية	عمليات حسابية تهدف إلى معرفة وتحديد المبلغ المالي الواجب التحصيل، أي تحديد المبلغ الخاضع للضريبة أو الإيراد كتطبيق سعر معين على المادة الخاضعة للضريبة.
		الأمر بالتحصيل	عبارة أمر بتحصيل يصدره الآمر بالصرف بشأن الدين الذي تمت تصفيته.
	التنفيذ المحاسبي	التحصيل	مرحلة تنطبع بالطابع المادي الذي يسمح باستيفاء الدين من جيب الملزم إلى خزينة الجماعة الترابية ومجموعاتها.
تنفيذ نفقات الميزانية المحلية	التنفيذ الإداري	الالتزام	إجراء بشأن الالتزام بالإنفاق من قبل الجماعات الترابية ومجموعاتها، كتسمية موظف أو عون أو الاتفاق مع متعهد أو مقاول لأجل اقتناء مواد أو تنفيذ أشغال محلية...الخ.
		التصفية	العمل على التحقق المادي من الدين الواجب الأداء، وتحديد مبلغه.
		الأمر بالأداء	عبارة عن أمر خطي يوجهه الآمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لدفع مبلغ محدد من المال إلى شخص معين، والأمر بالأداء يتخذ إما شكل سندات أو حوالات الأداء.
	التنفيذ المحاسبي	الأداء	يتحصل في الدفع الفعلي للمبلغ الصادر بشأنه الأمر بالدفع إلى صاحب الحق فيه، وهو بذلك يعتبر العملية التي من خلالها تعمد الجماعة الترابية إلى تبرئة ذمتها من الدين الواجب الأداء.

المصدر : تركيب شخصي

المطلب الثاني

نموذج لممارسة تنفيذ الميزانية المحلية

يعتبر تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية، أهم المراحل وأكثرها خطورة، والمرحلة الأخيرة من مراحل نظامها الفني، لكونها تعمل على الانتقال بالميزانية المحلية من التطبيق النظري إلى الحيز العملي الملموس، فتتولى أجهزة إدارية (الآمر بالصرف) وأخرى محاسبية (خازن الجماعة الترابية) مختصة في تحصيل وجباية الإيرادات الواردة والمقدرة في أبوابها، كما تتولى الإنفاق على الأوجه التسييرية والتجهيزية المدرجة فيها. ولضمان تنفيذ هذه الميزانية في الأوجه المحددة لها، فقد أقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لتنفيذ المداخيل، والتي نجد على رأسها تخويل المشرع المغربي المحاسب العمومي صلاحية تحصيل الإيرادات المحلية للقواعد المعمول بها في إطار مدونة تحصيل الديون العمومية (الفقرة الأولى)، في حين خول للآمر بالصرف بمناسبة تنفيذ النفقات المحلية إمكانية اللجوء إلى إبرام صفقات لفائدة الجماعة الترابية التي يسهر على تدبيرها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

تحصيل إيرادات الميزانية المحلية

يقوم خازن الجماعة الترابية بدور مهم في تنفيذ إيرادات الميزانية المحلية[1]، مستندا في ذلك إلى مجموعة من الوسائل القانونية، ولعل أهمها مقتضيات مدونة

---

(1) تنص المادة 2 من مدونة التحصيل الديون العمومية على أنه : "تعتبر ديونا عمومية بمقتضى هذا القانون:
- الضرائب المباشرة للدولة والرسوم المماثلة وكذا الضريبة على القيمة المضافة، المشار إليها بعبارة "الضرائب والرسوم" في ما يلي من هذا القانون؛
- الحقوق والرسوم الجمركية؛
- حقوق التسجيل والتمبر والرسوم المماثلة؛
- مدا خيل وعائدات أملاك الدولة؛
- حصيلة الاستغلالات والمساهمات المالية للدولة؛
- الغرامات والإدانات النقدية؛
- ضرائب ورسوم الجماعات الترابية وهيئاتها؛
- سائر الديون الأخرى لفائدة الدولة والجماعات الترابية وهيأتها والمؤسسات العمومية التي يعهد بقبضها للمحاسبين المكلفين بالتحصيل، باستثناء الديون ذات الطابع التجاري".

تحصيل الديون العمومية[1]، والتي تعتبر الحقوق المستحقة لفائدة الجماعات الترابية ومجموعاتها التزاما مؤقتا بطبيعته، شأنه في ذلك شأن الالتزامات المدنية التي تنشأ لتعرف طريقها إلى التنفيذ، فبمجرد ما تتحقق الواقعة المنشئة لها إلا وتعين دفعها إلى الجهة الموكول إليها تحصيلها[2]، بهدف حمل مديني الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة على تسديد ما بذمتهم من ديون بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أو ناتجة عن أحكام وقرارات القضاء أو عن الاتفاقات[3]. سواء بالطرق الحبية والرضائية أو بالطرق الجبرية قصد إرغام المدين على الوفاء بالتزامه[4].

أولا- التحصيل الرضائي للإيرادات المحلية :

يحيل مفهوم التحصيل الرضائي على ذلك التدبير المسطري، لتسديد الديون العمومية بما فيها تلك المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، بمبادرة من الملزم[5]، أي أن الأمر يعود إلى إرادة المدين، في فترة تمتد من تاريخ الشروع في التحصيل أو الإصدار، إلى تاريخ الاستحقاق، بحيث يكون الأداء بشكل طوعي واختياري، ودون إرغام أو جبر. أي أن التحصيل الرضائي لإيرادات الميزانية المحلية هو واجب الأداء فورا إلى خازني الجهات أو العمالات أو الأقاليم أو الجماعات، وفقا لإجراءات قانونية دقيقة يعلمها الملزمين مسبقا، مما يوفر جهدا واقتصادا في

---

(1) القانون رقم 97-15 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.175 بتاريخ 28 من محرم 1421 (2 ماي 2000)، الجريدة الرسمية عدد 4800، بتاريخ 28 صفر 1421 (فاتح يونيو 2000)، ص 1256.

(2) يحيل مصطلح التحصيل على عبارات أخرى كالاستيفاء، والاستخلاص، الأداء والاستحقاق، ويعني عملية نقل الأموال إلى صندوق الإدارة المكلفة بالاستخلاص، فالتحصيل يعني طريقة إخراج الأموال الضريبية من جيب الملزم (المكلف) إلى صندوق الإدارة المالية أي أن التحصيل يعني مجموع العمليات التي تقوم بها الإدارة المالية في سبيل وضع القوانين والأنظمة الضريبية موضوع التنفيذ، وبالتالي إيصال حاصلات الديون العمومية إلى خزينة الدولة. وهو ما يجعل تحصيل الديون العمومية أو ديون الخزينة في العملية التي تهدف إلى استخلاص مجموع المبالغ المالية الثابتة والمترتبة في ذمة المدينين أصليين كانوا أم متضامنين، أشخاصا طبيعيين أو طبيعيين. للمزيد من التفصيل يراجع في هذا الشأن : أحمد حضراني، النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، مرجع سابق، ص 48.

(3) المادة 1 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(4) كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الدون العمومية : فقها، قانونا وقضاءا، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 5، 2014، ص 19.

(5) L'instruction sur le Recouvrement des Créances Publiques émise par la Trésorerie Générale du Royaume, Mai, 2001, p 16.

النفقات على المحاسب العمومي طالما أنها تتحقق برغبة تلقائية من طرف الملزم المدين بها[1].

1 - أجل استحقاق ديون الجماعات الترابية :

تعتبر مباشرة عملية تحصيل إيرادات الميزانية المحلية من الواجبات الأساسية التي يتعين على خازن الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة النهوض بها داخل الآجال القانونية، وكل تأخر قد يؤدي إلى ضياع حقوق الجماعات الترابية فضلا تحميل المحاسب العمومي تبعة تقاعسه. كما أن الدين العمومي واجب الأداء بحيث يكون على المدين أن يسعى لأدائه من تلقاء نفسه متى حل ميعاد استحقاقه، وكل تأخير قد يعرض الملزم لإجراءات المتابعات، وبصفة عامة، فإن الدين العمومي واجب الأداء إلى خزينة الجماعة الترابية المعنية من غير حاجة إلى المطالبة به في مقر المدين أي أنه دين محمول لا مطلوب، وهو دين ينطوي على عنصر الإكراه الذي يجعل تحصيله جبرا إذا لم يفي به الملزم قبل ميعاد الاستحقاق.

ويعبر الاستحقاق عن تلك الحالة التي تخول للدائن الحق في المطالبة بالتنفيذ الفوري دون التقيد بأجل أو شرط، وهو ما يطبق بالفعل على الاستحقاق في إيرادات الميزانية المحلية، إذ يظل الدين قابلا للأداء الطوعي من قبل الملزم ما لم يحل تاريخ الاستحقاق، حيث يصبح مستحقا وقابلا للتحصيل الجبري. وهو ما يجعل الاستحقاق يرتبط باليوم الذي تنتهي فيه المدة الممنوحة للملزم قصد أداء الديون العمومية دون فوائد، والتي لا يجوز للمحاسب العمومي اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحصيل الجبري إلا بعد حلول تاريخ الاستحقاق سواء أكان استحقاقا لأجل أو استحقاقا فوريا[2].

1 - 1 - الاستحقاق لأجل :

يقصد بالاستحقاق بأجل أن الديون لا تصبح مستحقة إلا عند انصرام أجل قصير ومعين يبتدئ من تاريخ نشوء الدين[3]، أي أن الاستحقاق بأجل هو استحقاق

---

(1) عبد الرزاق شعيبة، التحصيل الجبري للديون العمومية في القانون المغربي، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة دراسات قضائية، العدد 4، 2014، ص 15.

(2) حجيبة جهدكان، تحصيل الديون العمومية : بين قانون المسطرة المدنية وخصوصيات التشريع الضريبي، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى، 2006، ص 76.

(3) L'instruction sur le Recouvrement des Créances Publiques,op.cit, p 24.

العادية أو الاستثنائية[1]. لكن المشرع المغربي قيد هذا الاستحقاق بأمرين أساسين : الأول يرتبط بعدم وجود أحكام خاصة، والثاني عدم تعميم الاستحقاق الفوري حيث جعله المشرع استثناء حالات الاستحقاق لأجل[2].

1 - 2 - 2 - حالة الدين الضريبي بأجل الذي لم يعد للملزم محل إقامة أو محل مؤسسة رئيسية أو موطن جبائي بالمغرب :

حرصا من المشرع المغربي على حقوق الخزينة العامة التي قد تضيع نتيجة مغادرة الملزم لتراب المغرب، قرر سقوط الأجل المخول للأداء الطوعي بحيث تصبح الرسوم المحلية مستحقة وواجبة الأداء بمجرد اتخاذ الملزم لقرار ترحيل محل الإقامة أو النشاط أو الموطن الجبائي إلى خارج المغرب، إلا أن استحقاق الدين الضريبي لا يمنع من إمكانية لجوء الملزم -والحالة هذه- إلى المحاسب المكلف بالتحصيل والمطالبة بمنح أجل للأداء شريطة تقديم ضمانات جراء ذلك[3].

1 - 2 - 3 - حالة انتقال الملزم خارج دائرة اختصاص المحاسب المكلف بالتحصيل :

تتشابه حالة انتقال الملزم خارج دائرة اختصاص المحاسب المكلف بالتحصيل بالحالة السابقة، إلا أن الملزم لا يغادر تراب أرض الوطن، وإنما ينتقل من مدينة إلى أخرى، أو من حي إلى حي آخر يخرج عن الاختصاص الترابي للمحاسب المكلف

---

(1) إن ما تنبغي الإشارة إليه هو أن مسطرة التصحيح أو المسطرة التواجهية تحيل على إخبار الملزم بما تزعم الإدارة الضريبية القيام به من أجل تصحيح الإلزام الضريبي، وتمكينه من إبداء ملاحظاته. لأن مسطرة تقويم التصريح امتداد ونتيجة طبيعية لمسطرة المراقبة، بحيث تبتدئ من حيث انتهت هذه الأخيرة، وذلك بإعلان مفتش الضريبة الذي اطلع على الوثائق المحاسبية للملزم عما بدا له من ثغرات وهفوات ونقص في تقدير الإلزام الضريبي. وحتى لا يكون التصحيح أحادي الجانب تمارسه الإدارة الضريبية بصفة انفرادية، مما يشكل تعسفا حقيقيا في استعمال السلطة، فإن المشرع منح للملزم فرصة الإطلاع على مزاعم الإدارة في هذا الشأن، والرد عليها بما يناسب من الردود سواء منها القانونية أو الواقعية قبل إصدار الجدول الضريبي المتعلق بهذه التصحيحات في الحالات العادية، لكن هناك حالات استثنائية-تعرف بالمسطرة السريعة لتقويم التصريح- تفرض على الإدارة الضريبية إصدار الجدول الضريبي قبل مواصلة المسطرة التواجهية. للمزيد من التفصيل يراجع هنا : كريم لحرش، المنازعات الضريبية في القانون المغربي، مطبعة طوب بريس، الرباط، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 21، الطبعة الأولى، 2013، ص 33 وما يليها.

(2) عبد اللطيف العمراني ومراد الخروبي، الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الضرائب والديون العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 22، 2000، ص 40.

(3) المادتين 117 و118 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

بالتحصيل، مما قد يشكل تهديدا لحقوق الخزينة، وذلك باحتمال جهل موطنه الجديد، ومن أجل ذلك رتب المشرع أثر استحقاق الدين بمجرد انتقال الملزم خارج دائرة اختصاص القابض المكلف بالتحصيل، ولا يمكن درء ما سبق إلا إذا قام المدين بإشعار القابض بمحل الإقامة الجديد داخل أجل 15 يوما قبل تاريخ الانتقال.

1 - 2 - 4 - حالة البيع الإرادي أو الجبري :

تهم حالة البيع الإرادي أو الجبري لممتلكات المدين من عقارات أو منقولات، حيث يمكن أن يكون ذلك البيع إذا كان رضائيا مؤشرا على محاولة إضعاف ذمته المالية بغية التملص من أداء الدين العمومي الواجب في حقه. كما يمكن أن يكون البيع الجبري مؤشرا على دنو إفلاس المدين وفراغ ذمته، وهو ما يشكل - وفي جميع الأحوال - تهديدا لحقوق الخزينة، الشيء الذي دفع المشرع إلى تخويل القابض المكلف بالتحصيل السلطة التقديرية للتصريح بسقوط الأجل وحلول استحقاق الدين العمومي بشكل فوري.

1 - 2 - 5 - حالة توقف النشاط :

مما لا شك فيه أن توقف الملزم عن ممارسة النشاط الخاضع للتضريب، مؤشر بالغ على اضطراب ألم بحالته الاقتصادية أو الاجتماعية، مما قد يكون له أثر بالغ على ذمته المالية، الشيء الذي دفع بالمشرع المغربي إلى إقرار أثر سقوط الأجل بمجرد توقيف الملزم لنشاطه، حيث يعمل المحاسب العمومي باستمرار على الاستعلام على الملزمين لدى العديد من الجهات (السلطة الترابية، الغرف المهنية وكتاب الضبط... الخ)، خشية توقيف الملزمين لنشاطهم بشكل سري ودون سابق إشعار.

1 - 2 - 6 - حالة إدماج أو انفصال أو تحويل الشكل القانوني للشركة :

يحيل مفهوم إدماج الشركات على عملية تتضمن قيام شركة أو عدة شركات بنقل كافة موجوداتها إلى شركة أخرى قائمة أو إلى شركة جديدة، بحيث تتحمل الشركة القائمة أو الجديدة كافة خصوم الشركة المندمجة كما تؤول إليها كافة أصولها. أما الانفصال فيمكن أن يستشف من مفهوم المخالفة للإدماج حيث يترتب عنه نشوء شركة أو أكثر نتيجة عملية نقل جزء من أصول وخصوم الشركة الأم إلى شركة جديدة أو أكثر. أما تحويل الشكل القانوني للشركة، فيقصد به انتقال الشركة من نوع معين

العادية أو الاستثنائية[1]. لكن المشرع المغربي قيد هذا الاستحقاق بأمرين أساسين : الأول يرتبط بعدم وجود أحكام خاصة، والثاني عدم تعميم الاستحقاق الفوري حيث جعله المشرع استثناء حالات الاستحقاق لأجل[2].

1 - 2 - 2 - حالة الدين الضريبي بأجل الذي لم يعد للملزم محل إقامة أو محل مؤسسة رئيسية أو موطن جبائي بالمغرب :

حرصا من المشرع المغربي على حقوق الخزينة العامة التي قد تضيع نتيجة مغادرة الملزم لتراب المغرب، قرر سقوط الأجل المخول للأداء الطوعي بحيث تصبح الرسوم المحلية مستحقة وواجبة الأداء بمجرد اتخاذ الملزم لقرار ترحيل محل الإقامة أو النشاط أو الموطن الجبائي إلى خارج المغرب، إلا أن استحقاق الدين الضريبي لا يمنع من إمكانية لجوء الملزم -والحالة هذه- إلى المحاسب المكلف بالتحصيل والمطالبة بمنح أجل للأداء شريطة تقديم ضمانات جراء ذلك[3].

1 - 2 - 3 - حالة انتقال الملزم خارج دائرة اختصاص المحاسب المكلف بالتحصيل :

تتشابه حالة انتقال الملزم خارج دائرة اختصاص المحاسب المكلف بالتحصيل بالحالة السابقة، إلا أن الملزم لا يغادر تراب أرض الوطن، وإنما ينتقل من مدينة إلى أخرى، أو من حي إلى حي آخر يخرج عن الاختصاص الترابي للمحاسب المكلف

(1) إن ما تنبغي الإشارة إليه هو أن مسطرة التصحيح أو المسطرة التواجهية تحيل على إخبار الملزم بما تزعم الإدارة الضريبية القيام به من أجل تصحيح الإلزام الضريبي، وتمكينه من إبداء ملاحظاته. لأن مسطرة تقويم التصريح امتداد ونتيجة طبيعية لمسطرة المراقبة، بحيث تبتدئ من حيث انتهت هذه الأخيرة، وذلك بإعلان مفتش الضريبة الذي اطلع على الوثائق المحاسبية للملزم عما بدا له من ثغرات وهفوات ونقص في تقدير الإلزام الضريبي. وحتى لا يكون التصحيح أحادي الجانب تمارسه الإدارة الضريبية بصفة انفرادية، مما يشكل تعسفا حقيقيا في استعمال السلطة، فإن المشرع منح للملزم فرصة الإطلاع على مزاعم الإدارة في هذا الشأن، والرد عليها بما يناسب من الردود سواء منها القانونية أو الواقعية قبل إصدار الجدول الضريبي المتعلق بهذه التصحيحات في الحالات العادية، لكن هناك حالات استثنائية-تعرف بالمسطرة السريعة لتقويم التصريح- تفرض على الإدارة الضريبية إصدار الجدول الضريبي قبل مواصلة المسطرة التواجهية. للمزيد من التفصيل يراجع هنا : كريم لحرش، المنازعات الضريبية في القانون المغربي، مطبعة طوب بريس، الرباط، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 21، الطبعة الأولى، 2013، ص 33 وما يليها.

(2) عبد اللطيف العمراني ومراد الخروبي، الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الضرائب والديون العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 22، 2000، ص 40.

(3) المادتين 117 و118 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

بالتحصيل، مما قد يشكل تهديدا لحقوق الخزينة، وذلك باحتمال جهل موطنه الجديد، ومن أجل ذلك رتب المشرع أثر استحقاق الدين بمجرد انتقال الملزم خارج دائرة اختصاص القابض المكلف بالتحصيل، ولا يمكن درء ما سبق إلا إذا قام المدين بإشعار القابض بمحل الإقامة الجديد داخل أجل 15 يوما قبل تاريخ الانتقال.

1 - 2 - 4 - حالة البيع الإرادي أو الجبري :

تهم حالة البيع الإرادي أو الجبري لممتلكات المدين من عقارات أو منقولات، حيث يمكن أن يكون ذلك البيع إذا كان رضائيا مؤشرا على محاولة إضعاف ذمته المالية بغية التملص من أداء الدين العمومي الواجب في حقه. كما يمكن أن يكون البيع الجبري مؤشرا على دنو إفلاس المدين وفراغ ذمته، وهو ما يشكل - وفي جميع الأحوال - تهديدا لحقوق الخزينة، الشيء الذي دفع المشرع إلى تخويل القابض المكلف بالتحصيل السلطة التقديرية للتصريح بسقوط الأجل وحلول استحقاق الدين العمومي بشكل فوري.

1 - 2 - 5 - حالة توقف النشاط :

مما لا شك فيه أن توقف الملزم عن ممارسة النشاط الخاضع للتضريب، مؤشر بالغ على اضطراب ألم بحالته الاقتصادية أو الاجتماعية، مما قد يكون له أثر بالغ على ذمته المالية، الشيء الذي دفع بالمشرع المغربي إلى إقرار أثر سقوط الأجل بمجرد توقيف الملزم لنشاطه، حيث يعمل المحاسب العمومي باستمرار على الاستعلام على الملزمين لدى العديد من الجهات (السلطة الترابية، الغرف المهنية وكتاب الضبط... الخ)، خشية توقيف الملزمين لنشاطهم بشكل سري ودون سابق إشعار.

1 - 2 - 6 - حالة إدماج أو انفصال أو تحويل الشكل القانوني للشركة :

يحيل مفهوم إدماج الشركات على عملية تتضمن قيام شركة أو عدة شركات بنقل كافة موجوداتها إلى شركة أخرى قائمة أو إلى شركة جديدة، بحيث تتحمل الشركة القائمة أو الجديدة كافة خصوم الشركة المندمجة كما تؤول إليها كافة أصولها. أما الانفصال فيمكن أن يستشف من مفهوم المخالفة للإدماج حيث يترتب عنه نشوء شركة أو أكثر نتيجة عملية نقل جزء من أصول وخصوم الشركة الأم إلى شركة جديدة أو أكثر. أما تحويل الشكل القانوني للشركة، فيقصد به انتقال الشركة من نوع معين

من الشركات أو نظام قانوني معين من الشركات إلى نوع أو نظام آخر كتحويل الشركات ذات المسؤولية المحدودة إلى شركة مساهمة في حالة تجاوز عدد شركائها الـ 50 شريكا، مما يغير وفي جميع الأحوال الوضع القانوني وطرق تسيير الشركة الملزمة، الشيء الذي قد يكون له بالغ الأثر على ضمانات الخزينة وإمكانات الاستخلاص الناجع للدين العمومي إذا لم يتم استيفاء ذلك الدين بشكل فوري.

1 - 2 - 7 - حالة تغيير يطرأ على شخص الملزم :

خول المشرع للمحاسب المكلف بالتحصيل صلاحية تقدير كل تغيير قد يطرأ على حالة الملزم، وينعكس على ضمانه العام كضمان معول عليه لاستيفاء الدين الضريبي للتصريح بسقوط الأجل وحلول استحقاق الدين العمومي.

2 - طرق أداء ديون الجماعات الترابية :

يقصد بالأداء تنفيذ الالتزام العالق بذمة المدين سواء كان محله دفع مبلغ مالي أو تسليم شيء أو القيام بعمل أو الامتناع عن عمل. حيث حرص المشرع المغربي على تنويع وسائل الأداء تسهيلا على الملزم لأداء ما بذمته من ديون عمومية، حيث مزج بين طريقتين للأداء الأولى تقليدية هي الأداء المباشر أو التلقائي للديون العمومية، والثانية عصرية ترتبط بالأداء إما عن طريق الشيك أو عن طريق تحويل أو بواسطة الدفع لفائدة حساب مفتوح في اسم المحاسب المكلف بالتحصيل[1].

2 - 1 - الأداء المباشر أو التلقائي :

تحيل عملية الأداء المباشر على الوفاء التلقائي لديون الجماعات الترابية عن طريق الأموال السائلة المتمثلة في الأوراق والقطع النقدية ذات سيولة قانونية معتمدة في بلد الوفاء، والتي تتجسد في الدرهم بالنسبة للمغرب، مع خضوع مبلغ الضريبة إلى قاعدة "الجبر" وذلك برفع مبلغ كل دفعة إلى الدرهم الأعلى. وقد سار المشرع المغربي على غرار العديد من الدول المتقدمة في اعتماد هذه الوسيلة في الأداء بتهييئ الظروف الملائمة لممارستها، عن طريق إعداد نماذج عبارة عن إعلام بالأداء يعبئها الملزم نفسه في ثلاثة نسخ يحتفظ بواحدة منها[2].

---

(1) المادة 20 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(2) خالد عبد الغني، المسطرة في القانون الضريبي المغربي، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2002، ص 229.

2 - 2 - الأداء عن طريق الشيك :

اعتبر المشرع المغربي الشيك كوسيلة لأداء الديون العمومية، كورقة تجارية ووسيلة وفاء لا ائتمان، تصب في كونه سند يتضمن أمر صادر من شخص يسمى الساحب إلى شخص آخر يسمى المسحوب عليه، وذلك من أجل أن يدفع لأمره أو لشخص ثالث يسمى المستفيد مبلغا معينا من النقود وبمجرد الإطلاع. إذ يجب أن تتوفر في محرر الشيك : تسمية شيك مدرجة في السند ذاته باللغة المستعملة لتحريره، والأمر الناجز بأداء مبلغ معين، واسم المسحوب عليه، ومكان الوفاء، ثم تاريخ ومكان إنشاء الشيك، واسم وتوقيع الساحب[1]. حيث يقع على عاتق خازن الجماعة الترابية صحة هذه العناصر، بالإضافة إلى مراقبته لوجود إصدار أمر للخازن بصفته لا باسمه الشخصي، لأن الشيك المراد تحصيل مبلغه هو لفائدة الجماعة الترابية وليس لحساب شخصي للمحاسب، لذلك يتوجب على الملزم أن يكتب في الشيك العبارات التالية : ادفعوا مقابل هذا الشيك مبلغ قدره....، لفائدة : خازن الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة[2]. بالإضافة إلى ذلك، يتوجب تخطيط الشيك "Chèque Barré"[3].

2 - 3 - الأداء عن طريق تحويل :

التحويل هو عملية بنكية يتم بمقتضاها إنقاص حساب المودع، بناء على أمره الكتابي بقدر مبلغ معين يقيد في حساب آخر[4]. حيث تمكن هذه العملية من نقل

(1) المادة 229 من مدونة التجارة.

(2) عبد اللطيف العمراني ومراد الخروبي، الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الضرائب والديون العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 22، 2000، ص 43.

(3) تجدر الإشارة إلى إمكانية تضمين الشيك بعض البيانات الاختيارية، حيث جرت العادة في الممارسة العملية على إلزام المحاسب المكلف بالتحصيل للملزم في حالة أدائه للدين العمومي بمقتضى الشيك تضمينه عبارة "Sans Protêt" وهو بيان اختياري يعتقد القباض أن من شأنه إعفائهم من سلوك مسطرة الاحتجاج المنصوص عليها في المواد 297 إلى 301 من مدونة التجارة في حالة عدم توافر الشيك على مؤونة كافية، مع إغفالهم وبشكل يثير الدهشة صراحة المادة 299 من ذات المدونة التي تنص على أنه : "لا إجراء من طرف حامل الشيك يغني عن الاحتجاج إلا في الحالة المنصوص عليها في المادة 276 وما يليها المتعلقة بفقدان الشيك أو سرقته...". وفي جميع الأحوال لا يعتبر أداء الدين العمومي عن طريق الشيك وفاءا تاما وإنما يظل وفاءا معلقا على شرط استيفاء مبلغه من المسحوب عليه. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : حجيبة جهدكان، تحصيل الديون العمومية : بين قانون المسطرة المدنية وخصوصيات التشريع الضريبي، مرجع سابق، ص 141.

(4) المادة 519 من مدونة التجارة.

مبلغ نقدي من شخص إلى آخر، لكل منهما حساب، لدى المؤسسة البنكية ذاتها أو لدى مؤسستين بنكيتين مختلفتين من جهة. ومن جهة أخرى نقل مبلغ نقدي بين حسابات مختلفة مفتوحة باسم نفس الشخص لدى المؤسسة البنكية ذاتها أو لدى مؤسستين بنكيتين مختلفتين. بينما إذا كان المستفيد من التحويل مكلفا بنقل المبلغ إلى الجانب الدائن من حساب شخص آخر، وجب ذكر اسم هذا الأخير في أمر التحويل. وعليه، يعتبر التحويل على مستوى تحصيل الديون العمومية عبارة عن وسيلة أداء يقوم من خلالها الملزم بنقل مبلغ نقدي موجود بحسابه البنكي أو البريدي إلى حساب القابض المكلف بالتحصيل، لكن ما يميز التحويل هنا هو بقاء الدين الذي صدر أمر التحويل وفاءا له قائما بضماناته وتوابعه إلى أن يقيد المبلغ فعلا في الجاني الدائن من حساب المستفيد، وبالتالي ارتباط تاريخ الوفاء بالدن العمومي بتاريخ تقييده في الجانب الدائن لحساب القابض المكلف بالتحصيل[1].

2 - 4 - الأداء بواسطة الدفع لفائدة حساب مفتوح في اسم المحاسب المكلف بالتحصيل :

لا يختلف الدفع عن التحويل إلا من خلال كون الأول يتم الأداء فيه بشكل مباشر وذلك بإيداع مبلغ الدين العمومي المستحق بشكل مباشر في حساب خازن الجماعة الترابية المعنية، في حين أن التحويل فيتم الأداء فيه بشكل غير مباشر وذلك بإصدار الملزم بالدين العمومي لأمر موجه إلى المؤسسة البنكية التي له بها حساب مفتوح، حيث أنه وبمقتضى ذلك الأمر يتم نقل المبلغ المراد تحويله من رصيد الملزم إلى الجانب الدائن في حساب خازن الجماعة الترابية المعنية[2].

2 - 5 - الأداء عن طريق المقاصة :

وفقا للقواعد العامة تقع المقاصة إذا كان كل من الطرفين دائنا للآخر ومدينا له بصفة شخصية. وهي لا تقع بين المسلمين، عندما يكون من شأنها أن تتضمن مخالفة لما تقضي به الشريعة الإسلامية[3]. وهي طريق من طرق انقضاء الالتزام، والتي بمقتضاها تبرأ ذمة المدين من الدين المترتب عليه مقابل براءة ذمة دائنه من دين ترتب عليه لمصلحة مدينه، وذلك في حدود الأقل من هذين الدينين[4]. غير أنها

(1) المادة 522 من مدونة التجارة.

(2) كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الدون العمومية : فقها، قانونا وقضاءا، مرجع سابق، ص 45.

(3) المادة 357 من قانون الالتزامات والعقود.

(4) مأمون الكزبري، نظرية الالتزام في ضوء قانون الالتزامات والعقود المغربي : أوصاف الالتزام وانتقاله وانقضاؤه، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1970، ص 435.

تعتبر في مجال تحصيل الديون العمومية سببا استثنائيا، على اعتبار لا تقبل المقاصة ضد حقوق الدولة والجماعات الترابية من أجل الضرائب والرسوم ما لم يكن حق من يتمسك بالمُقاصة واجبا على نفس الصندوق الذي يطالب بالضريبة أو الرسم[1].

وتأسيسا على ما سلف، فإنه يمنع مبدئيا إجراء المقاصة بين ما هو مترتب على الملزم من دين ضريبي وبين ما هو مترتب له على الدولة من ديون إلا بشكل استثنائي، وذلك في حالة ما إذا كان الدين العمومي واجبا لنفس الصندوق المطالب بالدين، فلا تجوز المقاصة بين دين ملزم على الجماعات الترابية -على سبيل المثال- ودين عمومي عليه يعود الاختصاص في تحصيله لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة. ومن تم يتم إعمال المقاصة في مجال تحصيل الديون العمومية إما بطلب الملزم- المدين للصندوق الجماعة الترابية المعنية، أو بمبادرة من المحاسب المكلف بالتحصيل عندما تتوافر الشروط المنصوص عليها قانونا للقيام بالمقاصة . ويأتي إجراء المقاصة في ميدان الوفاء بالديون العمومية تسهيلا لعملية التحصيل كوسيلة ضمان إضافي لتحصيل هذه الديون تعزز وتزيد دين الخزينة امتياز على امتياز، خاصة في ظل التعامل مع المقاولين الكبار في إطار الصفقات العمومية والعقود الإدارية بهدف استخلاص أكبر قدر من الديون العمومية المستحقة عليهم[2].

ثانيا- التحصيل الجبري للإيرادات المحلية :

يقصد بالتحصيل الجبري مجموع الإجراءات القانونية المتاحة أمام المحاسب المكلف بالتحصيل لحمل وإكراه الملزمين الذين لم يؤدوا ما عليهم من ديون عمومية مستحقة لخزينة الجماعة الترابية خل تاريخ استحقاقها، إكراها إداريا وتحت طائلة جزاءات زجرية تتطلب احترام مجموعة من الشروط المسبقة قبل مباشرة إجراءات التحصيل الجبري، وهي التي نميز فيها بين إجراءات التنفيذ على المنقولات وبين إجراءات التنفيذ على الأموال السائلة[3].

---

(1) المادة 365 من قانون الالتزامات والعقود.

(2) كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الدون العمومية : فقها، قانونا وقضاءا، مرجع سابق، ص 46.

(3) عبد الرزاق شعيبة، التحصيل الجبري للديون العمومية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 7.

1 - الشروط المسبقة للتحصيل الجبري :

تتطلب مباشرة عملية التحصيل الجبري كمسطرة استثنائية بطبيعتها في استخلاص ديون الميزانية المحلية، مجموعة من الإجراءات القبلية التي يصطلح عليها بـ"الشروط المسبقة للتحصيل الجبري"، والتي يترتب على عدم الالتزام بها من طرف المحاسب المكلف بالتحصيل بطلان الإجراءات اللاحقة[1]. وهي شروط تحدد في ضرورة إرسال الإشعار بدون صائر ثم وجوب الحصول على ترخيص مسبق من لدن الرئيس الذي ينتمي إليه المحاسب المكلف بالتحصيل، إلى ضرورة اشتمال التحصيل الجبري مجموع المبالغ المستحقة الواجبة على نفس المدين[2].

1 - 1 - آخر إشعار بدون صائر :

يعتبر آخر إشعار بدون صائر إجراء شكليا من إجراءات التحصيل الرضائي للديون المحلية، وهو عبارة عن تنبيه أو تذكير بالمديونية التي لم يتم سدادها للجماعة الترابية المعنية بها، بعد انصرام المدة القانونية في هذا الصدد[3]. أي أن إرسال آخر إشعار للملزم دون صوائر هو بمثابة إعذار له، وملزما قانونيا كان أم فعليا، يحثه على الوفاء بدينه العمومي بشكل ودي وداخل أجل معقول ولا يقل عن عشرين يوما[4]، تحت طائلة الانتقال إلى درجات التحصيل الجبري. حيث ألزم المشرع المحاسب المكلف بالتحصيل بوجوب تقييده لتاريخ إرسال آخر إشعار دون صائر في صلب الجدول المعتبر بمثابة سند تنفيذي على مستوى الديون المحلية، حيث يعتد بالتقييد كحجة رسمية ولا يمكن الطعن فيه إلا بالزور[5].

وتكمن الفائدة العملية من تقييد تاريخ إرسال آخر إشعار للمدين دون صوائر، في مجموع الآثار التي يخلفها على مستوى أهمها انطلاق احتساب الأجل الأدنى (عشرين يوما) لتبليغ الإنذار كأول درجة من درجات التحصيل الجبري. ثم إثبات

---

(1) عبد اللطيف العمراني ومراد الخروبي، الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الضرائب والديون العمومية، مرجع سابق، ص 32.

(2) كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الدون العمومية : فقها، قانونا وقضاءا، مرجع سابق، ص 70.

(3) حجيبة جهدكان، تحصيل الديون العمومية : بين قانون المسطرة المدنية وخصوصيات التشريع الضريبي، مرجع سابق، ص 267.

(4) المادة 41 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(5) المادة 36 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

القابض لسلوك إجراء "إرسال آخر إشعار للمدين دون صوائر" كإجراء سابق، لازم وغير كاف لسلوك مسطرة التحصيل الجبري. ثم ثبوت تماطل المدين بعدم وفائه بالدين العمومي داخل آجال الاستحقاق، وطيلة الفترة الممتدة إلى إرسال آخر إشعار دون صوائر. لذلك جعلت مدونة تحصيل الديون العمومية من الإشعار الأخير بدون صائر إجراءا إجباريا تحت طائلة بطلان الإجراءات اللاحقة، أي أنه إجراء ذو طبيعة شكلية وإلزامية، وعدم احترامه يؤدي حتما إلى بطلان كل الإجراءات اللاحقة.

1 - 2 - الحصول على الإذن المسبق :

إذا كان آخر إشعار بدون صائر الشرط الجوهري الأول الذي يجب، على المحاسب العمومي احترامه، قبل مباشرته لإجراءات التحصيل الجبري للديون العمومية، فإن الحصول على الإذن المسبق من الرئيس الأعلى قيد إجرائي آخر وجب احترامه[1]، بمعنى أنه لا يمكن لخازن الجماعة الترابية المعنية اللجوء إلى إجراءات التحصيل الجبري إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك، صادر عن رئيس الإدارة التي يزاول بها هذا الخازن مهام تحصيل ديون العمومية أو ممن يفوض له في ذلك بمنح الإذن بالشروع في تطبيق إجراءات التحصيل الجبري[2]، بناء على قوائم اسمية تبين المدين أو المدينين الذين يجوز القيام في مواجهتهم بالتدابير المذكورة[3]. وبالإضافة إلى كون

---

(1) المادة 37 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(2) حسم المشرع المغربي كل نقاش يمكن أن تثيره مقتضيات المادة 37 من مدونة تحصيل الديون العمومية، فيما يتعلق بتحديد المقصود من إدراج عبارة "رئيس الإدارة" دون التدقيق في مفهومها، وذلك بإصداره في تاريخ لاحق على دخول المدونة حيز التطبيق (قرار وزير الاقتصاد والمالية والخوصصة والسياحة رقم 1.47.00 الصادر في 4 رجب 1421 (2 أكتوبر 2000)، يفوض بموجبه لبعض الأشخاص مهمة منح التراخيص، الجريدة الرسمية عدد 4872، بتاريخ 4 ذي القعدة 1421 (8 فبراير 2001)، ص 398)، الذي يفوض بموجبه لبعض الأشخاص مهمة منح التراخيص، والتأشير على الوثائق المتعلقة بالتحصيل الجبري المنصوص عليها في المواد 37، 61، 80 و88 من مدونة تحصيل الديون العمومية، كل حسب اختصاصه الترابي، وهم الخزنة الجهويون والخزنة الإقليميون بكافة جهات المملكة، التي أحدثت بها هذه المصالح الخارجية. ومن تم يكون رئيس الإدارة المقصود هو "الخازن العام للمملكة"، أما هؤلاء، فهم مفوضون من طرف وزير المالية، من أجل منح التراخيص والتأشيرات، نظرا لكثرة انشغالاته وللأعداد الهائلة من الجداول الضريبية وقوائم الإيرادات المخول لهم أمر استخلاصها. للمزيد من التفصيل يراجع هنا : حجيبة جهدكان، تحصيل الديون العمومية :بين قانون المسطرة المدنية وخصوصيات التشريع الضريبي، مرجع سابق، ص 289.

(3) المادة 29 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

هذا الترخيص يكتسي قيمة سندات المتابعات، فإنه يعد إجراء شكليا داخليا، لأنه لا يبلغ إلى الملزم، لعدم وجود أي نص قانوني يقضي بذلك، بل يعكس مستوى العلاقة القائمة بين الخازن ورئيس الإدارة التي ينتمي إليها، وقد سعى المشرع المغربي من وراء من هذا الإجراء إلى مراقبة الإجراءات المسطرية الإدارية المتعلقة بالتحصيل، وضبط العمل الإداري وممارسة نوع من الرقابة الذاتية التسلسلية، أي فحص قوائم الاستخلاص ومراقبتها من طرف المسؤولين قبل تسليمها للمحاسبين الذين لا يشرعون في التحصيل إلا بموجب تلك القوائم المتضمنة لأسماء الملزمين المتخلفين عن الأداء، ولعناوينهم والمبالغ المترتبة عليهم، ويصدر الترخيص عن الرئيس الأعلى للمحاسب المكلف بالتحصيل[1].

إن ما تنبغي الإشارة إليه هو أن المشرع المغربي قد استثنى الإنذار القانوني من مجال الخضوع لترخيص المسبق، باعتباره أول إجراء من إجراءات التحصيل الجبري، حيث يكمن الهدف من وراء ذلك هو أنه يدخل في إطار تبسيط المساطر المتعلقة بالتحصيل، وذلك بالسماح للمحاسبين المكلفين بالتحصيل بمباشرة الإنذارات القانونية في وقتها دون انتظار تعقيدات الترخيص، وما يتطلب من وقت نظرا لكثرتها، وذلك لإعطاء نوع من المرونة والسرعة في إجراء عمليات التحصيل الجبري، التي حرص المشرع في مدونة تحصيل الديون العمومية على إيرادها وفق ترتيب تدرجي جديد كما يلي : الإنذار والحجز والبيع ثم الإكراه البدني[2]. أما في باقي إجراءات التحصيل الجبري الأخرى غير الإنذار (الحجز والبيع ثم الإكراه البدني)، فيمنع القيام بها بدون الترخيص المسبق والخاص بكل إجراء على حدة، لأن المشرع المغربي منع على المحاسبين المكلفين بالتحصيل القيام بالاستخلاص الجبري الخاضع للصوائر دون حصولهم على

(1) يروم المشرع المغربي من إقرار إلزامية حصول المحاسب المكلف بالتحصيل، من رئيس الإدارة على الترخيص المسبق للقيام بإجراءات التحصيل الجبري وفق الأشكال المحددة في هذا القانون، إلى عقلنة ممارسة السلطات المخولة لهم، الذي يتحمل فيها رئيس الإدارة المسؤولية الكاملة في إطار المراقبة القبلية، من حيث الشكل والموضوع، والسهر على احترام الشروط التي يجب توفرها قبل التصريح بالإذن أو الترخيص للقيام بعملية التحصيل الجبري للديون العمومية، التي تمس الذمة المالية للمدين بالضريبة، هذا كله يشكل في حد ذاته ضمانة قانونية وتنظيمية ضد ما قد يصدر من أعوان التبليغ والتنفيذ التابعين للخزينة، إضافة إلى السهر على حماية الديون العمومية على أن تمر إجراءات التحصيل الجبري وفقا للقوانين والقواعد الجاري بها العمل. للمزيد من التفصيل يراجع هنا : كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الدون العمومية : فقها، قانونا وقضاءا، مرجع سابق، ص 72.

(2) المادة 39 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

الترخيص بذلك من رئيسهم المباشر، ورتب على الشروع فيها دون إذن جزاءات خاصة تتمثل في عزل مأموري الخزينة وفقا للقواعد المنصوص عليها في هذا المجال[1].

1 - 3 - ضم الديون الواجبة على نفس المدين :

يعتبر ضم الديون الواجبة على نفس المدين أحد أهم الحقوق الأساسية الخاصة بالملزمين والتي توجد في ذمة الأجهزة المكلفة بالتحصيل، أي أن خازن الجماعة الترابية المعنية ملزم وقبل سلوك مساطر التحصيل الجبري بالقيام بعملية ضم الديون الواجبة على نفس الملزم، وإن اختلفت مصادرها، وذلك بغية تطبيق إجراءات التحصيل الجبري مرة واحدة ولاستخلاص كل الديون العمومية المتراكمة في ذمته دفعة واحدة[2]. لكنه من الناحية العملية، يتم تطبيق هذا المبدأ من خلال اعتماد ما ورد بالتعليمية التفسيرية لمدونة تحصيل الديون العمومية التي تجير للمحاسب القيام بعملية تدعى "ضم الديون الواجبة على نفس المدين le Rattachement des créances"، ومفادها أن إجراءات التحصيل الجبري تنصب على جميع الضرائب والديون العمومية المستحقة الأداء لحظة تنفيذه[3]. حيث يهدف المشرع المغربي من وراء إقرار هذا الإجراء إلى تحقيق جملة من الأهداف، والمتمثلة في[4] :

- عقلنة وتبسيط مساطر التحصيل الجبري، بفتح ملف واحد في حق ملزم قد تتعدد ديونه العمومية، ويكثر تماطله أو امتناعه عن الوفاء؛

- تجميع ديون الخزينة في شكل لوائح بأسماء الملزمين بها، وما يؤدي ذلك من تسهيل لإحصاء دائنيتها؛

- تمتيع الملزم بحقه في "الإعلام" بكافة الديون المترتبة بذمته؛

- الحرص على أن تصل مديونية الملزم إلى علمه، حتى يتفادى المحاسب المكلف بالتحصيل مواجهته من طرف هذا الأخير، بأي احتجاج على المبالغ الغير المتضمنة باللائحة، إضافة إلى تسهيل عملية تحصيل الديون العمومية التي على عاتق المدين.

(1) المادة 35 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(2) المادة 38 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(3) L'instruction sur le Recouvrement des Créances Publiques, op.cit, p 40.

(4) كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الدون العمومية : فقها، قانونا وقضاءا، مرجع سابق، ص 74.

وإذا كانت إجراءات التحصيل الجبري تنصب على جميع الرسوم والديون العمومية المستحقة الأداء لحظة تنفيذه، فإن هذه العملية تقوم على أساس الحق في الإعلام والاستعلام، ويتم ذلك بعد إعمال قاعدة الشمولية[1]، أي تجميع كافة الديون العالقة بذمة نفس الملزم، في شكل لائحة تضم مجموعة المبلغ المكون للدين العمومي، بحيث تنصب الإجراءات اللاحقة للتحصيل الجبري على كافة الديون المستحقة على الملزم سواء تعلق الأمر بديون عمومية نشأت بمناسبة السنة الجارية أو بمناسبة السنوات السابقة ما لم تسقط بالتقادم من جهة[2]. وفي جميع الأحوال يتم الاعتداد بالأداءات الجزئية التي قام بها الملزم قبل تحرير قائمة المتابعات، مع إعمال قاعدة "إدراج الأداءات" من جهة أخرى[3].

2 - درجات التحصيل الجبري :

إذا كانت الصورة المثلى لتنفيذ الالتزامات هي قيام الملزم من تلقاء نفسه بأداء ما بذمته من ديون عمومية لفائدة الدائن المتمثلة في الجماعة الترابية المعنية في شخص خازنها، فإن هذه الصورة لا تتحقق دائما، لتقاعس بعض المدينين عن الوفاء بالتزاماتهم إما تعنتا أو نتيجة لإعسارهم. ومن تم كان لابد من سن مجموعة من الإجراءات القانونية لحماية حقوق الجهة الدائنة لاستيفاء مختلف الديون العمومية العالقة في ذمة الملزم عن طريق إجباره بواسطة مجموعة من الإجراءات التي يجب على المحاسب المكلف بالتحصيل إتباعها بشكل تدريجي وتسلسلي كما يلي : الإنذار، والحجز، البيع والإكراه البدني[4].

2 - 1 - الإنذار :

يعتبر الإنذار أول إجراء قانوني يوجد على رأس قائمة درجات التحصيل الجبري العادي، ويلجأ إليه خازن الجماعة الترابية المعنية بدون حاجة إلى ترخيص مسبق[5]،

(1) عبد الغني خالد، ضمانات تحصيل الدين الضريبي، مساهمة في الندوة الوطنية حول موضوع الإشكاليات القانونية والعملية في المجال الضريبي، دفاتر المجلس الأعلى، العدد 16، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2011، ص 284.

(2) المادة 123 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(3) المادة 27 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(4) المادة 39 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(5) المادة 37 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

باعتباره تنبيه أو إشعار يتضمن مجموعة من البيانات التي تحتوي على مبلغ الدين المطالب به والجزاءات المترتبة عنه، كما يشتمل على ما يفيد إجبار المدين على الوفاء حالا بما في ذمته تجاه الخزينة[1]. وهي المعطيات التي يتم تعبئتها في ورقة مطبوعة وفق نموذج معين يملأها مأمور الإجراءات. ومن تم يحيل الإنذار على ذلك الإجراء قانوني الذي يهدف إلى إخبار الملزم بما في ذمته من إيرادات الميزانية المحلية، ويشعره بوجوب تسويتها، حتى لا يصبح مماطلا في تنفيذ ما هو ملزم به قانونا أو قضاءا[2].

2 - 2 - الحجز :

يحيل الحجز على ذلك الإجراء الجبري المخول لخازن الجماعة الترابية المعنية، الغاية منه تثبيت جزء من أموال المدين محل التنفيذ لتغطية مبلغ الرسوم والديون المحلية المتخلد في ذمته وصوائره، بحيث يصبح مجرد حارس لها، ولا يجوز له التصرف أو التمتع بها، إلى أن يتم بيعها لاحقا لاستيفاء الدين من حصيلة البيع. أي أن مسطرة الحجز (التحفظي[3] والتنفيذي[4]) تحيل على وضع أموال المدين تحت يد القضاء،وغل يده من التصرف فيما تصرفا يضر بدائنيه، تمهيدا لنزع ملكيتها لمصلحة هؤلاء. لذلك يعبر الحجز عن ذلك الإجراء الفعلي والناجع في المتابعة الجبرية

(1) عبد اللطيف العمراني ومراد الخروبي، الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الضرائب والديون العمومية، مرجع سابق، ص 38.

(2) المواد من 40 إلى 43 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(3) الحجز التحفظي هو وسيلة عاجلة للحماية القضائية موضوعة، تسمح بوضع أموال المدين تحت يد القضاء وكل يده عن التصرف فيها تصرفا يضر بالدائنين، تمهيدا لنزع ملكيتها لمصلحة هؤلاء الآخرين واستفاء حقوقهم من ثمنها إذا لم يؤدي المدين ما عليه من ديون، على اعتبار أن الحجز التحفظي لا يؤدي إلى خروج أموال المدين من ذمته المالية، بل إنها تبقى بين يديه إلى غاية تحوله إلى حجز تنفيذي. الغاية من الحجز التحفظي في ميدان تحصيل الديون العمومية هي الحجز على أموال المدين خشية التصرف فيها بالتفويت، مما يلحق ضرر بدائنيه، لذا يتم وضع هذه الأموال بيد القضاء إلى أن يتحول إلى حجز تنفيذي (نظم المشرع المغربي الحجز التحفظي في الفصول من 452 إلى 458 من قانون المسطرة المدنية).

(4) يعبر الحجز التنفيذي عن ذلك الإجراء الذي توضع بموجبه أموال المدين تحت يد القضاء، ويؤدي مباشرة إلى بيعها وإلى توزيع ثمنها على الدائنين. وهو ما يجعله يعبر عن تلك الوسيلة التي تؤدي بالإضافة إلى وضع مال المحجوز عليه تحت يد القضاء، فإنه يؤدي إلى بيع هذا المحجوز واستيفاء دين الحاجز من ثمنه. بمعنى أن الحجز التنفيذي يهدف إلى وضع أموال المدين بين يدي القضاء، وذلك بقصد تنفيذ حكم أو سند قابل للتنفيذ في مواجهة المنفذ عليه إلى أن يتم بيعها في المزاد العلني لاقتضاء حق الحاجز من ثمنه حسب ما ينص عليه القانون (نظم المشرع المغربي الحجز التحفظي في الفصول من 459 إلى 487 من قانون المسطرة المدنية).

لتحصيل ديون الجماعات الترابية، بحيث يجعل المدين يشعر بجدية المتابعة والخطر المحدق به لذلك. وضمانا لحقوق المدين فقد أحاط المشرع المغربي الحجز بمجموعة من الضوابط الدقيقة تنظمه وتضبط كيفية ممارسته على الوجه القانوني السليم[1].

2 - 3 - البيع :

يعتبر البيع درجة ثالثة من درجات التحصيل الجبري لديون الجماعات الترابية، وهو إجراء يأتي بعد الحجز وناتج عنه، وبذلك يمكن تسميته هذه المرحلة بـ"مرحلة تحقيق الحجز"، أي تحقيق الغاية منه. كما يعتبر بيع الأشياء المحجوزة من قبل مأمور التبليغ والتنفيذ للخزينة آخر إجراء من إجراءات التحصيل الجبري العادية للديون العمومية، لذلك فهو يمر عبر إجراءات قانونية مهمة، ترتبط بها ضمانات المنفذ عليه، مما يجعل احترامها شيء مستلزم تحت طائلة الطعن ببطلانها وفقا للإجراءات القانونية الجاري بها العمل[2].

2 - 4 - الإكراه البدني :

يقصد بالإكراه البدني حبس المحكوم عليه مدة معينة يحددها الحكم الصادر به طبقا لمقتضيات القانون المنظم لهذا الإجراء القهري لإجباره على أداء ما التزم أو ألزم به قضاء، فالمحكوم له يعمل على استصدار حكم بالإكراه البدني في حالة تماطل المحكوم عليه على الوفاء أو امتناعه من أجل إرغام مدينه هذا على القضاء مستعينا في ذلك بالسلطة العمومية بما لها من سلطان القهر والإجبار، وذلك وفق إجراءات معينة يجب على المحكوم له سلوكها حتى يستجيب القضاء لطلبه. وإذا كان من المؤمل أن يتم أداء الديون العمومية اختيارا من جانب المدين، وذلك بقيام المدين بأداء ديونه للخزينة، عن طواعية و اختيار، إلا أنه في بعض الحالات يصبح التنفيذ الجبري للديون العمومية ضروريا، وذلك حينما يمتنع المدين عن أداء ما بذمته من ديون، إذ يجب على المحاسب المكلف بالتحصيل أن يبحث عن وسيلة فعالة لتحصيل هذه الديون العمومية. لذا فمتابعة المدين عن طريق الإكراه البدني من الوسائل التي يلتجأ إليها المحاسب من أجل تحصيل ديون الخزينة[3].

(1) المواد من 58 إلى 65 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(2) المواد من 44 إلى 57 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(3) كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الدون العمومية : فقها، قانونا وقضاءا، مرجع سابق، ص 126.

وعلى الرغم من أن الإكراه البدني يمس بحرية الفرد، التي هي حق من الحقوق الأساسية للإنسان. فإن مدونة تحصيل الديون العمومية قد اعتبرت مسطرة الإكراه البدني آخر إجراء من إجراءات التحصيل الجبري[1]، التي تخول للقابض حق متابعة المدين في شخصه وحريته من أجل استخلاص الديون العمومية، وذلك بعد استنفاذ باقي الإجراءات المنصوص عليها في نفس المادة والمتمثلة في تبليغ الإنذار وحجز وبيع أموال المدين المتأخر في الأداء. حيث حدد المشرع المغربي كيفية تحريك مسطرة الإكراه البدني، والأشخاص الذين يمكن متابعتهم بهذا الإجراء السالب للحرية وفقا للإجراءات القانونية الجاري بها العمل[2].

الفقرة الثانية
صفقات الجماعات الترابية

تعتبر الصفقات العمومية من بين أهم وسائل النشاط الإداري، التي يهدف من خلالها الفاعل العمومي إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك فهي تكتسي أهمية قصوى داخل النسق الاقتصادي والاجتماعي الوطني والترابي، والتي يمكن تحديدها انطلاقا من معطيين أساسيين : يرتبط الأول بحجم الاعتمادات المالية المخصصة لها، علما بأن هذه الاعتمادات تحتل مقاما مؤثرا بشكل متميز في بنية العرض والطلب في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية التي تشغلها. بينما يرتبط الثاني بحجم الحاجيات التي يتم إنجازها بواسطة الأشغال والخدمات والتوريدات، ولكون الصفقات العمومية باتت اليوم واحدة من أهم المرتكزات التي أصبح الرهان عليها كبيرا لتحريك عجلة الإقلاع السوسيو-اقتصادي، مادام أن تلبية الكثير من الحاجيات وإنجاز المشاريع التنموية يتم في إطارها من خلال تنفيذ الأشغال أو القيام بخدمات وتسليم توريدات[3].

ومن المعلوم أن إنجاز معظم الحاجيات التي يتوقف عليها ضمان استمرارية مرافق الدولة يتم في إطار الصفقات العمومية، سواء تعلق الأمر بتنفيذ مشاريع الأشغال أو

(1) المادة 39 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(2) المواد من 76 إلى 83 من مدونة التحصيل الديون العمومية.

(3) Abdelouahed Ourzik, La pratique des Marchés Publics au Maroc, Revue des affaires administratives, N°5, 1986, p 21.

تسليم التوريدات أو القيام بخدمات، مما يجعل حجم هذه الحاجيات والاعتمادات المالية المرصودة لها تحتل مقاما مؤثرا بشكل متميز في بنية العرض والطلب بمختلف القطاعات الاقتصادية. ومؤدى ارتباط ذلك بحماية المبادرة الخاصة -باعتبارها مبدءا ذا قيمة دستورية-[1]، تقتضي حتما الحد من حرية التعاقد لأشخاص القانون العام عن طريق إخضاع عملية إبرام الصفقات العمومية إلى رصيد من الإجراءات التنظيمية، التي تجعل الأصل هو أن يكون نيل الصفقة العمومية تحصيلا لمجموعة من القواعد من قبيل المساواة والمنافسة...، فيما يبقى الاختيار الحر للمتعاقد من طرف الإدارة مجرد استثناء لا غير[2].

وباعتبارها الصفقات العمومية أحد المجالات الحيوية التي تساعد مختلف الفاعلين الرسميين (الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات العمومية) على التدخل في ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإنها تحتل مكانة متميزة داخل النسق الإداري والاقتصادي والاجتماعي العام، ويحاول المشرع المغربي باستمرار إحاطتها بمختلف التشريعات اللازمة لمواكبة التغييرات الدولية والوطنية، ولعل خير دليل على ذلك هو الإصلاح الأخير الذي مس النظام القانوني للصفقات العمومية بموجب المرسوم الجديد لسنة 2013[3]، والذي أكد من المشرع على ضرورة الاستجابة لمتطلبات التحديث والحكامة الجيدة والانفتاح الاقتصادي من أجل تحقيق أعلى جودة ممكنة[4].

(1) ينص الفصل 35 من الدستور المغربي الجديد على أنه :"يضمن القانون حق الملكية.
ويمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون، إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون.
تضمن الدولة حرية المبادرة والمقاولة، والتنافس الحر. كما تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة.
تسهر الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع، والرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظا".

(2) الجيلالي أمزيد، منازعات المنافسة في مجال الصفقات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة"مؤلفات وأعمال جامعية"، العدد 50، 2003، ص 151.

(3) المرسوم رقم 2.12.349 بتاريخ 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) المتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 6140، 23 جمادى الأولى 1434 (04 أبريل 2013) ص 3023.

(4) خضع التنظيم القانوني للصفقات العمومية ظل المغرب المستقل إلى مجموعة من التحولات والتطورات تبعا لتطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للبلد، ومسايرة للحاجات العامة المتطورة سواء على الصعيد الدولي أو الوطني، عرف خلالها هذا التنظيم التعديل عدة مرات لسد الثغرات والإشكالات التي تفرزها واقع الممارسة العملية، وفي هذا السياق جاءت هذه التعديلات على الشكل التالي : =

وسيرا ذات التوجه، وتدعيما لمبدأ وحدة الأنظمة القانونية المؤطرة للصفقات العمومية[1]، فقد أقر المشرع المغربي مرسوما موحدا لصفقات الدولة والمؤسسات العمومية والجهات والجماعات الترابية ومجموعاتها[2]. ذلك أنه بعدما كانت

= - المرسوم المؤرخ في 7 يونيو 1957 المتعلق بإحداث لجنة للصفقات العمومية، ستضطلع هذه اللجنة من خلاله بمهمة الرقابة القبلية على صحة إجراءات المنافسة، من خلال ممارسة صلاحيات إصدار رأيها الإجباري بالموافقة قبل إبرام الصفقة، كلما تعلق الأمر بمناقصة محدودة أو مباراة يقل عدد المتنافسين فيها عن ثلاثة أو بطلب العروض أو بالاتفاق المباشر. لكنه سيتم التخلي عن هذا النوع من الرقابة، عندما سيتم إعادة تنظيم لجنة الصفقات العمومية بموجب المرسوم المؤرخ في 30 دجنبر 1975، الذي يرمي إلى رفع الازدواجية والتداخل بين مهام لجنة الصفقات واختصاص الجهاز المكلف بمراقبة الالتزام بالنفقات.

- الظهير المؤرخ في 06 غشت 1958 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يعتبر أول النصوص القانونية المؤطرة للصفقات العمومية (المواد من 29 إلى 34)، الذي يعتبر في مضامين امتدادا لسابقه.

- المرسوم المؤرخ في 19 ماي 1965 المتعلق بتنظيم صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات المبرمة لحساب الدولة، حيث جسد أول مرسوم خاص بكيفية إبرام الصفقات العمومية بالمغرب، كما تميز بارتباطه بعامل الثمن حينما اعتمد على المناقصة كطريقة أساسية لإبرام الصفقات قصد تحقيق أكبر ربح مالي ممكن.

- المرسوم المؤرخ في 14 أكتوبر 1976، حيث أدخل هذا المرسوم تغييرات جذرية على طرق إبرام الصفقات عندما استغنى عن المناقصة، فلم يرتكز على تقليل الثمن، بل أعطى الاعتبار الأساسي للجودة، بتخويله للإدارة سلطات واسعة في اختيار الأشخاص الأكفاء المتوفرين على الشروط المطلوبة.

- المرسوم المؤرخ في 30 دجنبر 1998 المتعلق بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض المقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها، حيث شكل هذا الإصلاح منعطفا مهما وحاسما في نظام الصفقات العمومية بالمغرب، إذ نص بشكل مباشر على ضرورة احترام وضمان مبادئ الشفافية والمساواة والمنافسة عند إبرام الصفقات العمومية.

- المرسوم المؤرخ في 5 فبراير 2007 المتعلق بتحديد وأشكال إبرام صفقات الدولة وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها، والذي يعتبر في حقيقة الأمر تطور تقدما مهما في مسار تحديث المساطر وتدعيم الشفافية والفعالية في إبرام ومراقبة وتدبير الطلبيات العمومية.

- المرسوم المؤرخ في 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية، الذي شكل إصلاحا حقيقيا لنظام الصفقات العمومية لكون يحفل بالعديد من المستجدات التي تتوخى تدعيم وحدة الأنظمة المؤطرة للصفقات العمومية، وتبسيط وتوضيح المساطر، وتحسين مناخ الأعمال والمنافسة، وتدعيم الشفافية وأخلاقيات تدبير الطلبيات العمومية، وترسيخ تكنولوجيا الإعلام والتواصل كتوجه لعصرنة تدبير الطلبيات العمومية، ثم تحسين الضمانات الممنوحة للمتنافسين وآليات تقديم الطعون، وأخيرا الأخذ بعين الاعتبار حماية البيئة عند إبرام الصفقات العمومية.

للمزيد من التفصيل ينظر في هذا الشأن : محمد باهي، منازعات الصفقات العمومية للجماعات الترابية أمام المحاكم الإدارية : الجزء الأول، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2015، ص 84.

(1) حفيظ مخلول، حدود إصلاح نظام الصفقات العمومية : وفقا لمرسوم 20 مارس 2013، مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، العدد 41، 2017، ص 22.

(2) المادة 2 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

الجماعات الترابية تخضع لأحكام قانون الصفقات العمومية التي تسري مقتضياته على صفقات الدولة وذلك في غياب نص قانوني خاص بالصفقات التي تبرمها هذه الوحدات الترابية في إطار اللامركزية الإدارية، فقد تم تخصيص الباب السادس من مرسوم 20 مارس 2013 المعنون بـ "مقتضيات خاصة بصفقات الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات" (المؤطر من المادة 130 إلى المادة 146)[1]، باعتبارها المرة الأولى في تاريخ التشريع المغربي في مجال الصفقات العمومية التي يتم فيها التنصيص على مقتضيات تخص الجماعات الترابية[2]، وهو ما يعني استحضار الخصوصية القانونية والمؤسساتية والتدبيرية لهذه المؤسسات الدستورية، بالمقارنة مع مصالح الدولة والمؤسسات والشركات العمومية[3].

أولا- إبرام صفقات الجماعات الترابية :

أحاط المشرع المغربي مسألة إبرام الصفقات العمومية عموما، وصفقات الجماعات الترابية على وجه الخصوص، بالعديد من الآليات القانونية والمسطرية التي تتضمن طرق وكيفيات إبرامها وكذا اختيار المتعاملين مع الإدارة والإجراءات الخاصة التي تمر منها، بغرض حماية المال العام، وضمان مبدأ المساواة بين المتعاملين قصد تمكين الإدارة من اختيار أفضل المتقدمين للتعاقد معه. وهكذا تبرم صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات وفق مسطرتين أساسيتين، إما أن تبرم بـالطرق العادية التي تنحصر في طلب العروض أو المباراة، ثم الطرق الاستثنائية التي تنحصر في المسطرة التفاوضية أو سندات الطلب[4].

1 - الطرق العادية :

تعتبر الطرق العادية لإبرام صفقات الجماعات الترابية من الأساليب الأكثر وضوحا ودقة في تحقيق الشفافية واختيار صاحب المشروع، ومساواة المتنافسين في الوصول إلى الطلبات العمومية، إضافة إلى خلق أكبر قدر من المنافسة ضمانا للشرعية والنزاهة

(1) أسماء شطيبي، قراءة في مستجدات المرسوم الجديد المتعلق بالصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 153.
(2) كريم لحرش، مستجدات المرسوم الجديد للصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 51.
(3) حفيظ يونسي، المرسوم الجديد للصفقات العمومية : أي لإصلاح؟، مرجع سابق، ص 77.
(4) كريم لحرش، القانون الإداري المغربي : نشاط الإدارة وامتيازاتها، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الثالثة، 2014، ص 760.

في إطار فعالية النفقة العمومية وتحقيق المصلحة العامة، حيث حصر المشرع المغربي المساطر العادية في طريقتي : طلب العروض، وفي أسلوب المباراة[1].

1 - 1 - طلب العروض :

تقوم مسطرة طلب العروض في إبرام الجماعات الترابية على أساس مبادرة المجالس التداولية إلى دعوة المقاولين للتعاقد معها، بهدف إشباع الحاجات العامة التي تعتزم تحقيقها، والإدارة هنا تتمتع بسلطة كبيرة في التعاقد مع من تراه مناسبا في نظرها بغض النظر عن الثمن المقترح من قبل المقاول، لكون عنصر الثمن يصبح في المرتبة الثانية، لأن هناك مميزات أخرى يتم اعتمادها في التفضيل بين المقاول والمقاولين الآخرين معه المتنافسين معه. وبهذا المعنى، تعبر مسطرة طلب العروض عن ذلك الأسلوب أو الوسيلة لفتح المجال أمام عدد أكبر من المتنافسين بهدف تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات لصالح الجماعات الترابية ومجموعاتها، شرط احترام مجموعة من الضوابط والإجراءات القانونية والتنظيمية. وطلب العروض قد يكون مفتوحا أو محدودا[2]، أو أن يكون بالانتقاء المسبق[3].

في إطار ذلك سمح المشرع المغربي للجماعات الترابية باللجوء إلى طلب العروض بالتخفيض أو بالزيادة حينما نص على أنه : "بالنسبة لطلبات العروض المسماة "بناء على تخفيض"، يلتزم المتنافسون بإنجاز الأشغال أو الخدمات أو بتسليم التوريدات التي يقوم صاحب المشروع بتقدير أثمنتها بواسطة تخفيض (أو زيادة) معبر عنه بنسبة مائوية، يحدد قرار لوزير الداخلية بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات لائحة الأعمال، حسب النوع والمبلغ، التي يكون فيها اللجوء إلى هذا النوع من طلب العروض إجباريا"[4]. ذلك أنه إذا كانت طريقة طلب العروض بالتخفيض أو بالزيادة تتيح للمرشحين توقيع التزام مقابل تخفيض (أو زيادة) يعبر عنها بنسبة مئوية من الثمن التقديري للصفقة. فإن ذلك يسمح للجماعات الترابية بضمان الشفافية التامة في تقدير أثمان المشاريع وتفادي الإنزلاقات بالنسبة لتكلفة المشاريع التي تترتب عنها

---

(1) المادة 16 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

(2) المادتين 16 و17 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

(3) المادة 16 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

(4) المادة 133 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

إما المبالغة في تقدير كلفة الأعمال، وإما بممارسة عملية تحطيم الأسعار مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بجودة التنفيذ.

1 - 2 - أسلوب المباراة :

تمكن مسطرة المباراة في إبرام صفقات الجماعات الترابية المتنافسين من التباري - على أساس برنامج- من أجل إنجاز عمل يستوجب أبحاثا خاصة ذات طابع تقني أو جمالي أو مالي[1]. لكنه في مقابل ذلك تتعلق طريقة المباراة إما بتصور مشروع، أو بتصور مشروع وإنجاز الدراسة المتعلقة به معا، أو بتصور مشروع وإنجاز الدراسة المتعلقة به وتتبع ومراقبة إنجازه في آن واحد، أو بتصور وإنجاز مشروع عندما يتعلق الأمر بصفقة تصور وإنجاز[2]. أما عن الأعمال التي يمكن أن تكون موضوع مباراة، فقد جعلها المشرع المغربي تهم على وجه الخصوص المجالات المتعلقة بتهيئة التراب الوطني، والتعمير، أو بالهندسة، وتصور وإنجاز[3]. ومن تم فإنه يتم تنظيم المباراة على أساس برنامج يعده صاحب المشروع، وتتضمن المباراة كذلك دعوة عمومية للمنافسة، ويمكن للمتنافسين الذين يرغبون في المشاركة إيداع طلب القبول. ويقتصر إيداع المشاريع على المتنافسين المقبولين من طرف لجنة المباراة إثر جلسة القبول طبقا للشروط المحددة المنصوص عليها قانونا[4]. بينما تقوم لجنة المباراة بفحص وترتيب المشاريع التي اقترحها المتنافسون المقبولين. بعدما تقوم بفتح الأظرفة في جلسة عمومية[5].

2 - الطرق الاستثنائية :

تسمح الطرق الاستثنائية لإبرام صفقات الجماعات الترابية بالخروج عن القاعدة الشكلية التي تبرم بها المساطر العادية -طلب العروض وأسلوب المباراة-، لكونها لا تحتاج إلى لجنة طلب العروض أو إلى لجن تقنية، وبالتالي تبقى الحرية التامة للإدارة في اختيار المتعاقد الذي تقدر فيه المواصفات المادية والتقنية للقيام بالأعمال

(1) المادة 16 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.
(2) المادة 10 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.
(3) المادة 63 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.
(4) المادة 71 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.
(5) كريم لحرش، القانون الإداري المغربي : نشاط الإدارة وامتيازاتها، مرجع سابق، ص 764.

التي ترغب فيها، لتتفاوض معه وتساومه بنفس الأسلوب الذي يتعامل له الشخص العادي لقضاء مآربها اليومية، لذلك حصرها المشرع المغربي في طريقتين أساسيتين هما : الصفقات التفاوضية وسندات الطلب.

2 - 1 - الصفقات التفاوضية :

يمكن للجماعات الترابية اللجوء إلى الصفقات التفاوضية[1]، حيث يمكن أن تشكل المفاوضات عامة عنصرا تقريريا في جودة الشراء العمومي إذا تمت بشفافية، وقد تكون وسيلة فعالة من أجل الضبط الجيد للحاجيات ومواجهتها مع متطلبات الصفقة. لذلك أخضع المشرع المغربي لجوء الجماعات الترابية إلى إبرام الصفقات التفاوضية في الأعمال المتعلقة بتنظيم الحفلات أو الزيارات الرسمية التي تكتسي صبغة استعجالية وغير متوقعة، وغير متلائمة مع الآجال اللازمة للإشهار وإجراء المنافسة المسبقين[2]، للترخيص المسبق لوزير الداخلية أو المفوض من لدنه. ويجب أن تقتصر هذه الصفقات حصرا على الحاجات الضرورية لمواجهة هذا الاستثناء[3]. بينما يحدد قرار لوزير الداخلية رقمن 3611.13 صادر في 8 صفر 1435 (12 ديسمبر 2013) بقضي بتحديد لائحة الأعمال الممكن أن تكون موضوع صفقات تفاوضية[4].

(1) المادة 16 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

(2) الفقرة 6 من المادة 86 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

(3) المادة 135 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

(4) قرار لوزير الداخلية رقمن 3611.13 صادر في 8 صفر 1435 (12 ديسمبر 2013) بقضي بتحديد لائحة الأعمال الممكن أن تكون موضوع صفقات تفاوضية، الجريدة الرسمية عدد 6214 بتاريخ 15 صفر 1435 (19 ديسمبر 2013)، ص 7763. ويحدد هذا القرار قائمة الأعمال الممكن أن تكون موضوع صفقات تفاوضية حسب المجالات التالية :

1 - **الأشغال :** تتمثل الأعمال التي يمكن أن تكون موضوع صفقات تفاوضية في هذا المجال في :
- أشغال صيانة المباني الإدارية.
- أشغال تهيئة المنشآت والطرق والشبكات وصيانتها وإصلاحها.
- أشغال الإنارة العمومية.
- أشغال تهيئة المساحات الخضراء وصيانتها وإصلاحها بتوريد أو بدون توريد البذور والأغراس.
- أشغال صيانة المسالك القروية.

2 - **التوريدات :** تنحصر الأعمال التي يمكن أن تكون موضوع صفقات تفاوضية في هذا المجال في :
- لوازم الرصاصة الصحية.
- المطبوعات وأعمال الطبع والنسخ والتصوير.
- معدات ولوازم الأسرة والنوم ومعدات المطابخ والغسيل. =

2 - 2 - سندات الطلب :

تعتبر طريقة سندات الطلب أسلوب في تنفيذ أعمال معينة من صفقات الجماعات الترابية التي بمقتضاها يجوز لصاحب المشروع القيام -بناء على سندات الطلب- باقتناء توريدات وبإنجاز أشغال أو خدمات، وذلك في حدود مائتي ألف (200.000) درهم مع احتساب الرسوم في إطار سنة مالية واحدة وحسب نوع الميزانية مع اعتبار آمر بالصرف أو آمر بالصرف مساعد وحسب أعمال من نفس النوع[1]. لكنه يجوز لوزير الداخلية بصفة استثنائية ومراعاة لخاصيات بعض الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، أن يأذن فيما يتعلق ببعض الأعمال برفع حد مائتي ألف (200.000) درهم[2]، بموجب قرار يتخذه بعد استطلاع رأي لجنة تتبع الطلبية العمومية المحلية[3]، وذلك دون تجاوز سقف خمس مائة ألف (500.000) درهم مع احتساب الرسوم[4]. غير أن الإشكال سيظل مطروحا بالنسبة لمدى قابلية تطبيق هذه الطريقة من طرف بعض الجماعات الترابية وبتلبية حاجياتها فيما يتعلق بالمبلغ المحدد أو باللائحة التي تحدد الأعمال من نفس النوع[5].

= - الميداليات والصور والرايات والأعلام.
- المنتوجات الغذائية للاستعمال البشري.
- قطع الغيار الخاصة بالمعدات التقنية.

3 - **الخدمات** : تتأطر الأعمال التي يمكن أن تكون موضوع صفقات تفاوضية في هذا المجال في :
- الصناعة الفندقية والإيواء والاستقبال والمأكل.
- كراء المعدات والأثاث.
- كراء وسائل نقل الأشخاص (السيارات والحافلات).
- كراء الآليات ووسائل نقل المعدات.
- تنظيم التظاهرات الثقافية والعلمية والرياضية.

للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : كريم لحرش، مستجدات المرسوم الجديد للصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 57.

(1) المادة 16 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.
(2) المادة 88 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.
(3) المادة 145 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.
(4) المادة 136 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.
(5) كريم لحرش، القانون الإداري المغربي : نشاط الإدارة وامتيازاتها، مرجع سابق، ص 768.

ثانيا- المصادقة على صفقات الجماعات الترابية :

تعتبر مرحلة المصادقة المرحلة مهمة في حياة الصفقات العمومية، باعتبارها تعبير عن شهادة ميلادها بكيفية رسمية وصحيحة، ويصبح معها العقد منتجا لآثاره القانونية بالنسبة للطرفين المتعاقدين، حيث تترتب عنه حقوق والتزامات بالنسبة للمقاول أو المورد، كما تترتب عنه امتيازات وواجبات بالنسبة للإدارة صاحبة المشروع، وعليه فالمصادقة على الصفقات المبرمة من قبل الجماعات الترابية ومجموعاتها، تعد بمثابة رابطة قانونية لا تتم إلا بعد قرار المصادقة على الصفقة العمومية من طرف الجهة التي تملك سلطة إبرام العقد. لذلك عمل المرسوم الجديد للصفقات العمومية لسنة 2013 على التفصيل الدقيق في مسألة المصادقة على هذا النوع من العقود الإدارية، لكونها لا تتم إلا بعد المصادقة عليها من قبل السلطة المختصة، ويجب أن تتم هذه المصادقة قبل أي شروع في تنفيذ مقتضيات الأعمال موضوع الصفقة، حيث أوجب المشرع المغربي تبليغ أمر المصادقة على الصفقة العمومية إلى نائلها داخل الآجال وبواسطة الكيفيات المنصوص عليها قانونا.

1 - السلطة المختصة بالمصادقة :

تحيل مسألة المصادقة على صفقات الجماعات الترابية على الإفصاح عن نية الإدارة في إتمام التعاقد، وهي بمثابة الرضا الذي يلتقي مع رضا المتعهد، وتعتبر نوعا من "فيتو" الإدارة على قرار اللجنة لإبعاد المقاولين المشكوك في مقدرتهم وسلوكهم. الأمر الذي يجعل المصادقة هي اختصاص هيئة عليا تنتصب فوق اللجنة برئيسها وأعضائها، والتي قامت باختيار المرشح الذي ترى فيه أنه تقدم بأحسن عرض ويمكنه أن يقوم بالأشغال أو الخدمات أو تسليم التوريدات على أحسن وجه بناء على أحد الطرق العادية (طلب العروض أو المباراة)، أو الاستثنائية (المسطرة التفاوضية وسندات الطلب) لإبرام الصفقات العمومية[1]. وفي هذا الإطار خولت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لرؤساء المجالس التداولية اختصاص المصادقة على الصفقات التي يبرمونها[2]، ويهدف المشرع من وراء هذا المقتضى إلى إقرار مرونة في

(1) كريم لحرش، مستجدات المرسوم الجديد للصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 109.

(2) المادة 106 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

- المادة 100 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 99 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

المساطر والإجراءات وتوسيع هامش حرية الآمرين بالصرف، الذين أصبح بإمكانهم انجاز مشاريعهم دون مساومة أو عرقلة من طرف ممثلي سلطة الوصاية، والحد من كلفة الرقابة القبلية وتعويضها بمراقبة تتوخى دعم الإنجازات والفعالية والمرونة[1].

2 - أجل المصادقة على الصفقة :

لا تعتبر صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات صحيحة ونهائية إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة المختصة والتأشير عليها من طرف المراقب المالي عندما تكون هذه التأشيرة مطلوبة. ويجب أن تتم المصادقة على هذه الصفقات قبل أي شروع في تنفيذ الأعمال محل الصفقة المذكورة باستثناء الحالة المقررة في البند ب) من المادة 87 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية. ولا تتم المصادقة على الصفقات من طرف السلطة المختصة إلا بعد انصرام أجل خمسة عشر (15) يوما بعد تاريخ انتهاء أشغال اللجنة أو لجنة المباراة أو تاريخ توقيع الصفقة من طرف نائلها إذا كانت هذه الصفقة تفاوضية بعد إشهار وإجراء منافسة[2].

3 - تبليغ أجل المصادقة وتمديده :

أوجب المشرع المغربي أمر تبليغ المصادقة على الصفقة إلى نائلها خلال أجل أقصاه خمسة وسبعون (75) يوما ابتداء من تاريخ فتح الأظرفة أو تاريخ التوقيع على الصفقة من طرف نائلها إذا كانت هذه الصفقة تفاوضية. ويمكن تمديد أجل المصادقة بنفس عدد الأيام الذي قبله نائل الصفقة[3]. لكنه إذا لم يتم تبليغ المصادقة خلال الأجل المذكور، يحرر نائلا لصفقة من التزامه إزاء صاحب المشروع، وفي هذه الحالة يسلم له، رفع اليد عن ضمانه المؤقت. وإذا قرر صاحب المشروع أن يطلب من نائل الصفقة تمديد صلاحية عرضه، يجب عليه، قبل انقضاء الأجل المقرر أعلاه، أن يقترح على نائل الصفقة بواسطة رسالة مضمونة مع إشعار بالتوصل أو فاكس مؤكد أو بواسطة أية وسيلة اتصال أخرى تعطي تاريخا مؤكدا، الإبقاء على عرضه لمدة إضافية لا تتعدى ثلاثين يوما. يجب على نائل الصفقة أن يبلغ جوابه لصاحب

(1) عبد الرحيم أضاوي، المصادقة على صفقات الجماعات الترابية وقضاء الإلغاء، مجلة القضاء الإداري، العدد 7، 2015، ص 75.

(2) المادة 152 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

(3) المادة 34 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

المشروع قبل التاريخ الأقصى المحدد من طرف هذا الأخير. وفي حالة رفض نائل الصفقة، يسلم له رفع اليد عن ضمانه المؤقت. وبالموازاة مع ذلك، يعد صاحب المشروع تقريرا موقعا من طرفه بصفة قانونية يبين أسباب عدم المصادقة في الأجل المحدد يدرج هذا التقرير في ملف الصفقة[1].

ثالثا- تنفيذ صفقات الجماعات الترابية :

إذا كان تنفيذ صفقات الجماعات الترابية هي المرحلة النهائية التي تتم فيها الترجمة الواقعية للحقوق والالتزامات المنوطة بأطرافها، فإن نظام الصفقات يتيح إمكانية منح -بموجب اتفاقية- تنفيذ باسم أو لحساب صاحب المشروع كل أو بعض مهام الإشراف على المشروع إما إلى إدارة عمومية مؤهلة أو إلى هيئة عمومية مرخص لها. وقد تكون هذه الأخيرة -أي الإدارات أو الهيئات العمومية- غير قادرة على تلبية الحجم المتزايد سواء من حيث عدد أو قيمة الصفقات التي تبرمها الجماعات الترابية التي تعوزها في غالبية الأحيان قلة الوسائل من حيث كفاءة الإشراف على المشاريع[2]. كما أجاز المشرع المغربي للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات وفق الشروط المحددة قانونا[3]، وبعد ترخيص وزير الداخلية، عقد اتفاقيات إشراف منتدب على المشاريع مع الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة والشركات التابعة العمومية وكذا مع الشركات التي تملك هذه الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات جزاءا من رأسمالها. وتعرض هذه الاتفاقيات على وزير الداخلية من أجل إبداء الرأي قبل توقيعها من الأطراف المعنية. يمكن لوزير الداخلية أن يحدد بقرار نموذجا لهذه الاتفاقيات[4].

وكخلاصة لما سلف وعملا بمقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يتم عقد صفقات الجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات والهيآت التابعة لها وفقا لمقتضيات المرسوم الجديد للصفقات العمومية لسنة 2013، وذلك في إطار احترام مبادئ حرية الولوج إلى الطلبيات العمومية، والمساواة في التعامل مع المتنافسين، وضمان حقوقهم، والشفافية في اختيار صاحب المشروع، وقواعد الحكامة

(1) المادة 153 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

(2) المادة 139 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

(3) المادة 161 من المرسوم الجديد للصفقات العمومية.

(4) كريم لحرش، مستجدات المرسوم الجديد للصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 111.

الجيدة[1]. وهو معطى أصبح معه مفهوم ومضمون صفقات الجماعات الترابية يحتل مكانة متميزة في الأنظمة القانونية المؤطرة للصفقات العمومية بالمغرب، باعتبارها الآلية الأساسية التي يمكن الاعتماد عليها لترجمة السياسات العامة للدولة، ولتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي. ويرجع ذلك إلى اتساع تدخلات الجماعات الترابية في تدبير الشأن العمومي المحلي، الأمر الذي طور من مجموع وظائف الصفقات المبرمة من طرفها، إذ لم تعد تقتصر على القيام بأعمال من أجل ضمان حسن سير المرافق العمومية التابعة لها، بل أضحت تشمل[2] :

- إنجاز جميع الأشغال العمومية المحلية، التي تهم بالأساس البنية التحتية والتجهيزات وغيرها من المشاريع التنموية؛
- تمكن الجماعات الترابية من الحصول على ما تحتاجه من خدمات وأدوات وتجهيزات من أجل تنفيذ برامجها؛
- تشكل وسيلة أساسية لتحريك دواليب الاقتصاد وبعث الحركية والدينامية، وذلك من خلال إنعاش المقاولات الوطنية الكبرى والصغرى والمتوسطة، إذ تدر الصفقات دخلا مهما لأغلبية المقاولات الخاصة والشركات التي تحت بإنجاز للمشاريع المحلية، مما يساعدها على توظيف هذه العائدات، في تطوير إمكانياتها الذاتية وتحديث بنياتها وهياكلها؛
- تعد دعامة أساسية لتحقيق التنمية الاجتماعية المحلية، من خلال توفير فرص الشغل، حيث أن المقاولات التي يعهد إليها بتنفيذ المشاريع المحلية، تعمل جاهدة على توظيف يدا عاملة لا يستهان بها، مما يوفر أياما للعمل قارة وأخرى غير قارة، وبالتالي يساعد ذلك على امتصاص البطالة والتخفيف من حدتها، نظرا لما يرصد للصفقات المحلية من أموال كبيرة لإنجاز الأشغال والخدمات والتوريدات، الشيء الذي يرمي إلى إعادة توزيع المداخيل.

(1) المادة 223 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 201 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 210 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(2) يونس اوحلو، دور الصفقات العمومية في إنعاش الحياة الاقتصادية المحلية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد 16-15، 2011، ص 65.

وعلى أساس ذلك، يمكن أن تشتمل مجالات تطبيق الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية مجالات كثيرة ومتنوعة تتناسب مع الاختصاصات الواسعة المخولة للمجالس المحلية، منها من لها علاقة بـالتسيير كتوريد الأدوات التي تحتاجها من لوازم المكاتب وشراء السيارات ووقودها... ومنها ماهي مرتبطة بالتجهيز كبناء المنشآت التابعة للجماعات الترابية ومجموعاتها وشق الطرق وصيانتها. لأن التجهيزات الأساسية تكتسي أهمية بالغة، لأنه لا يمكن أن نتصور وجود أي انطلاقة اقتصادية، بدون التوفر على تجهيزات أساسية تستطيع الجماعة الترابية عن طريقها أن توفر للسكان الحاجيات الضرورية والمناخ الملائم للعيش في ظروف جيدة[1].

وبالتالي، فإن الإعلان عن الصفقات العمومية للجماعات الترابية وإبرامها يتطلب أولا وقبل كل شيء تسجيل الاعتمادات المتعلقة بها بالميزانية المحلية. إذ يتم التنفيذ الإداري لنفقات الصفقات المحلية من خلال الالتزام بالنفقة وتصفيتها والأمر بصرفها. فالالتزام هو العمل الإداري الذي تحدث أو تثبت بموجبه الجهات أو العمالات أو الأقاليم أو الجماعات التزاما من شأنه أن يترتب عنه تحمل، ولا يمكن التعهد به إلا من طرف الآمر بالصرف الذي يعمل وفقا لسلطته وبعد استيفائه للشروط المنصوص عليها قانونا. وتهدف التصفية إلى التأكد من حقيقة الدين وحصر مبلغ النفقة ويباشر التصفية رئيس المصلحة المختص تحت مسؤوليته، بعد الإطلاع على السندات التي تثبت الحقوق المكتسبة للدائنين. ويقصد بالأمر بالصرف العمل الإداري الذي يحتوي طبقا لنتائج التصفية على الأمر بأداء دين الجماعة الترابية المعنية، إذ يناط هذا العمل بالآمر بالصرف المختص[2].

الفرع الثاني

الرقابة على ميزانية الجماعات الترابية

تعتبر الرقابة أحد العناصر الأساسية التي تقوم عليه منظومة الحكامة الترابية، لكونها وسيلة تساعد لضبط التدبير المالي الجيد للجماعات الترابية والحرص على أدائه إنفاقا وتحصيلا. إذ يكمن الهدف من وراء إقرار الرقابة على مستوى تنفيذ

(1) كريم لحرش، مستجدات المرسوم الجديد للصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 55.

(2) محمد باهي، منازعات الصفقات العمومية للجماعات الترابية أمام المحاكم الإدارية : الجزء الأول، مرجع سابق، ص 84.

الإيرادات في التأكد من استخلاص كل أنواع الموارد الجبائية وغير الجبائية المنصوص عليها في الميزانية المحلية مع إزالة كل العراقيل التي تعيق عمليات تحصيلها. بينما تكمن الغاية من وراء إقرار الرقابة على تنفيذ النفقات المحلية في التأكد من أن صرف نفقات التسيير والتجهيز يتم بالشكل الذي ارتضاه المجلس التداولي، لكونه ممثل السكان الممولين الأصليين للميزانية الجماعات الترابية. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف والغايات، فقد أناط المشرع المغربي مهمة الرقابة على المالية المحلية للعديد من الأجهزة، خاصة وأن كل جهاز يتميز بمجموعة من الأدوار التي ينفرد بها عن الآخر، علاوة على التوقيت الزمني الذي تمارس فيه منها رقابتها (الرقابة القبلية والموازية والبعدية). وعليه، يمكن تصنيف الرقابة التي تخضع لها الميزانية المحلية، إما إلى رقابة ذات طبيعة سياسية كما هو الحال بالنسبة لتلك التي تمارسها المجالس التداولية ذاتها، أو ذات طبيعة إدارية المتمثلة في الرقابة التي تمارسها الهيئات التابعة لوزارتي الداخلية والمالية (المطلب الأول)، أو رقابة ذات صبغة قضائية تتمثل في تلك التي تمارسها بشكل خاص المحاكم المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة ذات الطبيعة السياسية والإدارية

تشكل الرقابة النظامية ممثلة في الرقابة السياسية والإدارية مجموعة من العناصر التي تؤثر وتتأثر فيما بينها داخل محيط الجماعات الترابية، حيث تقوم برصد اختلالاتها وتتبعها والقيام بالتصرف الرقابي المناسب الذي يتلاءم وحجم الاختلال المرصود. وغالبا ما تكون ردود الأفعال في هذا الإطار التفاعلية حيث تجد الرقابة الإدارية في إطارها العام الصدى والاستجابة المناسبة في الرقابة السياسية، ونفس الشيء بالنسبة لهذه الأخيرة، التي تتحرك عجلتها في معظم الأحيان اضطرادا وتلازما مع نظيرتها الإدارية، الأمر الذي يجعل منهما مجموعة متكاملة ومترابطة ومتفاعلة فيما بينها، ويختص كل جزء منها بجانب معين من جوانب العملية الرقابية، مع وجود درجة من التأثر والتأثير المتبادل بين مختلف الأجهزة والجهات المكونة والممارسة لها في أدائها لوظائفها[1]. تتعدد صور وأنماط الرقابة النظامية على المستوى الترابي في شقيها

(1) عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد 13، 2016، ص 50.

السياسي والإداري، كما تتعدد الجهات والأجهزة المتدخلة في ممارسة ذلك، حيث يمارس الرقابة السياسية كل من الأجهزة والمنتخبون بعضهم على البعض الآخر خاصة تلك التي تقوم بها المعارضة على الأغلبية (الفقرة الأولى)، في يقوم بالرقابة الإدارية كل من سلطة الإشراف ممثلة في وزارة الداخلية بأجهزتها المركزية والترابية، إلى جانب وزارة المالية من خلال الرقابة على التصرف المالي للجماعات الترابية، حيث يعود الاختصاص فيها إلى مصالحها المختلفة المختصة في هذا المجال (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى
الرقابة السياسية للمجالس التداولية

تندرج الرقابة التي تجريها المجالس التداولية على تنفيذ ميزانية الجماعات الترابية ضمن الرقابة ذات الطبيعة السياسية، إذ يقوم الجهاز التداولي بدوره الرقابي من خلال تقنية الميزانية عن طريق الرقابة السابقة التي تتمثل في اعتمادها، ورقابة موازية بتتبع تنفيذها عن طريق تعديلها وحصرها، حيث أقر المشرع المغربي بإمكانية تعديل الميزانية خلال تنفيذها السنوي-إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك-، وذلك وفق الشروط والشكليات المتبعة في اعتمادها والتأشير عليها، ذلك إجرائية التعديل هاته، تسمح بالقيام بتحويلات للاعتمادات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل[1]. إلى جانب ذلك، فقد تم تنظيم عملية حصر الميزانية، وهذه الأجرأة عبارة عن بيان لتنفيذها، يثبت في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية، المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها، أو المتعلقة بنفس السنة، كما تحصر فيه بالتالي النتيجة العامة للميزانية[2]. ويدرج الفائض في حالة وجوده، في ميزانية السنة الموالية برسم مداخيل الجزء الثاني، تحت عنوان "فائض السنة السابقة"[3].

---

(1) المادة 214 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 192 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 201 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(2) المادة 215 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 194 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 203 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(3) المادة 216 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 195 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 204 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

وباستقراء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نجد إلغاء المشرع المغربي للرقابة اللاحقة التي كانت تجريها المجالس التداولية عن طريق الحساب الإداري، وإقراره لوسائل جديدة من قبيل التدقيق والرقابة الداخليتين اللتان تعترفان للهيآت المنتخبة ترابيا بالحق في مساءلة الأجهزة التنفيذية عن الطريقة التي تم بها الصرف والإنفاق الفعلي للاعتمادات المالية المحلية. ذلك أن مسؤولية الآمر بالصرف مثلا، تعتبر ذات طابع سياسي بالدرجة الأولى، قبل أن تكون مسؤولية مالية إدارية أو قضائية، لأنه شخص منتخب يتموقع في مركز المسؤولية من وجهة نظر الناخبين سواء كانوا مستشارين جهويين أو إقليميين أو جماعيين (انتخبوه كرئيس عليهم) أو كانوا مواطنين كمنتخبين بالدرجة الأساس ومعنيين بالتدبير المالي المحلي. فهي من جهة رقابة ذات طابع داخلي وسياسي محض، يمارسها أعضاء المجالس التداولية على الهيئة التنفيذية (الرئيس) بصفتها الآمر بالصرف. ومن جهة أخرى تتمحور في جزء مهم حول الإمكانيات القانونية والواقعية المخولة للمواطنين في سياق رقابة الرأي العام على التدبير المالي المحلي[1].

وتدعيما لقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، فقد أكد المشرع المغربي على وجوب اعتماد الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، تحت إشراف رئيسها، التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص الداخلي وتقييم حصيلة تدبيرها. كما تقوم الجماعات الترابية ببرمجة تقارير التقييم والافتحاص والمراقبة وتقديم الحصيلة في جدول أعمال مجالسها، وتنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطلع عليها العموم[2]. ذلك أن وضع منظومة شاملة للمراقبة مؤسسة على نشاط الافتحاص الداخلي وتدبير المخاطر، وكذا الرقابة الداخلية سيمكن هذه الوحدات الترابية من تطوير أدائها بغية تحقيق الأهداف المتعلقة بقانونية القرارات المتخذة والعمليات المنجزة، بالامتثال للأهداف المسطرة ولمبادئ حسن التدبير وكذلك المتعلقة بفعالية ونجاعة أداء الجماعات الترابية[3].

---

(1) عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 126.

(2) المادة 246 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

- المادة 216 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 272 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(3) دليل منتخبي الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 140.

أولا- التدقيق الداخلي :

يعتبر التدقيق الداخلي أحد أوجه الرقابة السياسية التي تمارسها المجالس التداولية على النشاط المالي للجماعات الترابية، وهو نشاط مستقل وموضوعي، يلحق تنظيميا برؤساء الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات من أجل ضمان الجودة، ويهدف إلى تأدية مهام التوكيد والأنشطة الاستشارية المختلفة من أجل تحسين وإضافة قيمة للعمليات في الجماعة الترابية المعنية. وهو يساعد هذه الأخيرة في تحقيق أهدافها من خلال تطبيق أساليب آلية ومنضبطة من أجل تطوير وتقييم فعالية أنشطة إدارة المخاطر والضوابط والحكامة المؤسسية. ويشمل نطاق التدقيق الداخلي فحص وتقييم مدى كفاية وفعالية أنظمة الرقابة الداخلية بالجماعة الترابية المعنية وجودة الأداء عند تأدية المجالس التداولية ترابيا لأنشطتها ومهامها المختلفة.

وفي إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة في التدبير المالي للجماعات الترابية، خول المشرع المغربي لمجالسها المنتخبة أو لرؤسائها، بعد إخبار والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم أو بمبادرة من هذا الأخير إخضاع تدبير الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات والهيآت التابعة لها أو التي تساهم فيها لعمليات التدقيق، بما في ذلك التدقيق المالي. حيث تتولى مهمة القيام بهذا التدقيق الهيئات المؤهلة قانونا لذلك، وتوجه وجوبا تقريرا والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم وإلى أعضاء المجلس المعني ورئيسه. إذ يتوجب على هذا الأخير عرض تقارير التدقيق على المجلس بمناسبة انعقاد الدورة الموالية لتاريخ التوصل بتقرير التدقيق. ذلك أنه في حالة وجود اختلالات، وبعد تمكين المعني بالأمر من الحق في الجواب، يحيل والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم التقرير إلى المحكمة المختصة[1].

وعلى أساس ما سلف، فإن اللجوء إلى آلية التدقيق الداخلي بمختلف جوانب التدخل ومجالات الاختصاص، أصبح يشكل ضرورة إستراتيجية، خاصة في ظل دينامية الإصلاحات الكبرى التي يعرفها المغرب والتي تهدف إلى اعتماد مبادئ

(1) المادة 248 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 218 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 274 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

الحكامة الجيدة كرافعة أساسية لتخليق مجال تدبير الشأن العام على المستوى الوطني والترابي. وتطبيق هذه الآلية على مستوى الجماعات الترابية، يعبر عن ثقافة رقابية تؤسس لقاعدة المساءلة والتقويم والتقييم، وتعكس الرغبة في تحقيق تدبير جيد وفعال للمالية الترابية. لأن التدقيق الداخلي يسمح بامتلاك تصور حقيقي عن العملية التدبيرية وبالتالي تمكين رئيس المجلس التداولي كمدبر للشأن الترابي من الوقوف على مكامن القوة والضعف وكذا التعرف على الايجابيات والنواقص التي تعتري تدخلاته مما يسمح بتقويم الاختلالات واتخاذ القرارات المطلوبة بالسرعة والفعالية والنجاعة اللازمة.

هذا يعتبر التدقيق الداخلي المالي مجالا رقابيا يمتاز بطابعه الخاص، ويختص بعناصر تميزه عن باقي الأنماط الرقابية العادية أو الكلاسيكية، ويعد اللجوء إليه كرقابة حديثة دالا على تطوير الأداء العام للجماعات الترابية، ومؤشرا على تحديث التدبير الترابي المالي ذاته، وذلك بالنظر للأهمية العملية والوظيفية التي تتميز بها تلك الآلية الرقابية. وإذا المشرع المغربي قد نص على التدقيق القوانين التنظيمية، وجعل المطالبة به من اختصاص وزارة الداخلية أو المجلس التداولي أو الآمر بالصرف، فإنه يعتبر من الانجازات التي يتعين المحافظة عليها. وبالتالي تعميمه كمقاربة شمولية لمختلف المجالات التنموية الترابية وتطبيقه على جميع أوجه النشاط المالي بجميع الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. وإذا كان التدقيق الداخلي أيضا كآلية رقابية مستحدثة ومستجدة، قد لاقت ترحيبا كبيرا من مختلف المتدخلين والفاعلين بالتدبير المالي الترابي، فإنها عرفت نوعا من الجدل بخصوص ضبط جوانبه النظرية والتأسيسية والمفاهيمية، وكذا بخصوص كيفية إرسائه وتكريسه واقعيا[1].

إن التدقيق الداخلي ينبغي أن ينصب على الجانب المالي بالدرجة الأولى، وذلك نظرا لأهمية الرقابة بالنسبة للحفاظ على الموارد المالية. وهو الأمر الذي يجعله من التدقيق الداخلي المالي عبارة عن منهجية علمية لدراسة وتحليل المعطيات بدقة متناهية. فإن الجانب الأحرى بذلك هو المستوى المالي لجماعة ترابية معينة، على أن تكون تلك الدراسة معمقة وشديدة الحساسية والدقة، هدفها النهائي صياغة تقرير مالي محقق ومعتمد، ليصبح فيما بعد مرجعا أساسيا يمكن أن يعول عليه، في حالة

(1) عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 124.

الانحراف أو الاختلال، من طرف الجماعات الترابية نفسها، أو من طرف الجهات الرقابية المؤهلة لمحاسبة المسؤولين عن ذلك. حيث يجب أن يقوم المسؤولون عن التدقيق- أو ما يسمى بمراجعي الحسابات- بتوفير معطيات واضحة عن البيانات المالية، بحيث تكون مقدمة بصورة عادلة، وشاملة للإدارات المعنية من كافة النواحي المادية، ثم بعد ذلك لابد في الأخير من إعطاء صورة صادقة ونزيهة عن الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات المعنية بالتدقيق الداخلي المالي[1].

ثانيا- الرقابة الداخلية :

تشكل الرقابة الداخلية أحد آليات الرقابة السياسية التي تمارسها المجالس التداولية على المالية المحلية، باعتبارها وسيلة ضرورية لتحسين مستوى الشفافية داخل الجماعات الترابية وتكريس ثقة المواطنين في الهيئات المنتخبة وتقوية مشاركتهم في خدمة الحكامة الترابية، والتي تتلخص في مختلف العمليات اللازمة لضمان تحقيق أهداف المؤسسة بفعالية وكفاءة وإصدار تقارير مالية موثوق بها، والامتثال للقوانين واللوائح والسياسات. حيث تتعلق أهدف الرقابة الداخلية على المستوى التنظيمي بمصداقية التقارير المالية، وردود الفعل في الوقت المناسب على تحقيق الأهداف التشغيلية أو الإستراتيجية، استنادا إلى مجموعة من المعطيات المتعلقة بـ :

- سلامة المعلومات والبيانات المالية؛
- التطابق مع السياسات والخطط والإجراءات والقوانين والتعليمات والعقود؛
- حماية الأصول المالية؛
- الاستخدام الاقتصادي والكفء للموارد المالية؛
- إنجاز وتحقيق الأهداف الموضوعة للعمليات والأنشطة أو البرامج؛
- مراقبة الأقسام وآلية العمل فيها والتأكد من عدم وجود أي خطأ يسمح بالغش أو التحايل.

وعلى أساس ذلك، يعتبر إعمال تقنيات الرقابة الداخلية لمالية الجماعات الترابية في المغرب، من بين الإجراءات المصاحبة لأنماط الرقابة الكلاسيكية التي يتم اقتراحها

(1) عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 413.

للنهوض بالإطار الرقابي، ولتحقيق تدبير عمومي ترابي فعال. فمن أجل تتبع وتقييم العمل المحلي بنوع من الفعالية والنجاعة، ومن حيث معرفة مظاهر القوة لتعزيزها، والوقوف على مظاهر الضعف لتجاوزها، ولتجسيد بعض مظاهر التدبير الحكماتي على أرض الواقع وفي الممارسة العملية بالمالية المحلية، لعل أهمها كل من تحقيق السرعة الرقابية، كميزة من المميزات التي ينبغي أن تتميز بها الرقابة الحديثة، وكدعامة من دعامات الحكامة الترابية. ثم الرفع من المردودية والإنتاجية، كغاية من الغايات الأساسية للرقابة التي ينبغي أن تسعى كل رقابة إلى تحقيقها. فالتحكم في محيط ترابي أصبح أكثر دينامية وتعقيدا وتحركا باستمرار، إلى جانب التمكن من استغلال الموارد المالية للجماعات الترابية التي أصبحت أكثر قلة وندرة بطريقة عقلانية وبالاقتصاد فيها، والاستغلال الأمثل لها، يعتبران من الدواعي والدوافع الأساسية لاعتماد الرقابة الداخلية على المستوى المالي الترابي[1].

الفقرة الثانية

الرقابة الإدارية أو رقابة سلطة الوصاية

إذا كانت الرقابة الإدارية أو رقابة سلطة الوصاية بشكلها التقليدي تركز بالأساس على الجوانب المادية والمحاسبية، فإن تعدد أوجه النشاط المالي المحلي والدور التنموي للجماعات الترابية يفرضان استعمال مجموعة من الآليات والأساليب الرقابية الحديثة التي تركز بالأساس على ضمان دقة البيانات المالية المقدمة إلها بما يساعد على اتخاذ القرارات الإدارية الصائبة والكشف عن الانحرافات تمهيدا لاتخاذ الإجراءات التصحيحية بشأنها[2]. لذلك فإن المشرع المغربي قد أخضع العمليات المالية والمحاسبية للجماعات الترابية لتدقيق خارجي سنوي تنجزه إما المفتشية العامة للمالية أو المفتشية العامة للإدارة الترابية أو بشكل مشترك بينهما، أو من قبل هيئة للتدقيق يتم انتداب أحد أعضائها وتحدد صلاحيتها بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية. وينجز لهذه الغاية تقرير تبلغ نسخ منه إلى رئيس مجلس الجماعة الترابية المعنية وإلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم وكذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ ما يراه مناسبا في ضوء خلاصات تقارير التدقيق.

(1) عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 410.

(2) عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 96.

إذ يتعين على الرئيس تبليغ نسخة من التقرير المشار إليه أعلاه إلى مجلس الجماعة الترابية المعنية الذي يمكنه التداول في شأنه دون اتخاذ مقرر[1].

أولا- المفتشية العامة للإدارة الترابية :

أناط المشرع المغربي مهمة الرقابة الإدارية اللاحقة على مالية الجماعات الترابية بعد تنفيذ ميزانياتها، بوزارة الداخلية بدرجة أولى بصفتها سلطة الوصاية الأصلية على المجالس المنتخبة، غير أنه تم التفكير في إحداث أجهزة متخصصة تابعة لها[2]، تبقى المفتشية العامة للإدارة الترابية أهمها[3]، كهيئة إدارية عليا تابعة لوزير الداخلية

---

(1) المادة 227 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 205 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 214 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

(2) تعتبر المفتشية العامة للمالية المحلية هيئة واقعية أكثر منها تنظيم قانوني، فهي وإن كانت تشكل أهم الآليات العضوية للتدخل الرقابي لوزارة الداخلية على مالية الجماعات الترابية والمرافق التابعة لها، فإن إحداثها لم يخل من جدل بخصوص وضعيتها القانونية وقوة القرار المحدث والمنظم لها. لأن إحداثها لم يتم بنص قانوني أو تنظيمي وإنما بموجب دورية وحيدة لوزير الداخلية الصادرة بتاريخ دجنبر 1993، أعقبت بتعيين المفتش العام للمالية المحلية بظهير باقتراح منه، بشكل قد يوحي بأن مجرد إصدار ظهير التعيين يعد كافيا عمليا لإيجاد هيكلة على أرض الواقع ولو من دون سلوك المسطرة القانونية الواجبة الإتباع بهذا الخصوص. غير أن الإشكال المسطري لم يحل دون اشتغال هذه الهيئة الرقابية التي تمت هيكلتها لتضم هيئة خاصة بمفتشي الجماعات الترابية تحتوي أطرا متخصصة ومؤهلة للاضطلاع بمهام التفتيش والمراقبة على مختلف جوانب التدبير والتسيير المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها. أما عن اختصاصاتها، فهي تشمل مراقبة المشروعية والملاءمة في نفس الوقت، وتركز في مهامها على المراقبة المادية للوثائق والرسوم والبيانات، وذلك ببحث الخدمات المقدمة والبضائع المشتراة ومدى مطابقتها لخصوصيات السوق.وبالإضافة إلى مهمة ضبط المحاسبة المادية للجماعات الترابية، تتولى المفتشية العامة للمالية المحلية أيضا، القيام بمراجعة وتصحيح الرسوم المحلية ونسب التحصيل. وفي نفس الإطار يمكن لتلك المفتشية وبحكم وظائفها أن تنظم حملات تفتيشية، وتكون تلك الحملات في الغالب تلقائية ومفاجئة، حيث تحرر محضرا بذلك، وتبعث نسخة منه إلى الوالي أو العامل الذي تقع الجماعة الترابية المعنية في نطاقه الترابي، وذلك قصد التدخل لاتخاذ التدابير اللازمة. مع الإشارة إلى أن مجالات تدخل هذا الجهاز الرقابي لا تقتصر على الجماعات الترابية فقط بل يمتد مجال اختصاصها إلى مجموعات الجماعات أيضا.للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 104.

(3) مرسوم رقم 2.97.176 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 4558، 5 فبراير 1998، ص 500.كما تم تتميه وتعديله عدة مرات، كان آخرها ما تم بمقتضى المرسوم رقم 2.08.159 صادر في 19 من محرم 1430 (16 يناير 2009)، الجريدة الرسمية، عدد 5707، 9 فبراير 2009، ص 440.

تم إحداثها بموجب المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية[1]، تتكون من هيئة للتفتيش العام للإدارة الترابية، والتي تشمل كل من درجة مفتش، ودرجة مفتش رئيس بعثة، ومفتش من الدرجة الممتازة، والمنصب السامي للمفتش العام. وقد أسندت إليها مهمة المراقبة والتحقق من التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية ومجموعاتها على أن تراعى في ذلك الاختصاصات المخولة للمفتشيات التابعة للوزارات الأخرى. كما يمكنها أن تتكلف بأية مهمة من مهام الدراسة أو التخطيط[2].

وإذا كانت الميزة الأساسية للمفتشية العامة للإدارة الترابية بوزارة الداخلية هي طابع العمومية، سواء من حيث الاختصاص أو من حيث المجال[3]، فإنها تباشر مهامها مثل باقي المفتشيات العامة للوزارات، في إطار برنامج عمل دوري يحدده وزير الداخلية بناء على اقتراح من المفتش العام المكلف بإدارة مصالح المفتشية العامة[4]، أو في إطار أعمال التفتيش الاستثنائية التي يقررها وزير الداخلية. حيث يقوم مفتشيها بالمهام المسندة إليهم قانونا بعد تلقي رسائل القيام بمأموريات موقعة من طرف الوزير، ويطلع كل واحد منهم هذا الأخير على نتائج أعمال التفتيش أو المأموريات التي قام بها، بواسطة تقارير مكتوبة. وفي مقابل ذلك، يتمتع هؤلاء

(1) مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 من محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية ، الجريدة الرسمية، عدد 4264، 20 يوليوز 1994، ص 171.

(2) المادة 5 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية.

(3) يتميز عمل المفتشية العامة للإدارة الترابية بطابع العمومية من حيث الاختصاص والمجال، لأن دورها يشمل مراقبة مختلف أوجه التسيير الإداري والتقني والمحاسبي، كما أن مجال عملها يشمل المصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات الترابية ومجموعاتها، إلا أن طابع العمومية هذا، يسجل أن القانون لم يفصل في طريقة عملها والهدف من إقرارها، كما أنه لم يتناول في ذات الوقت أمورا على جانب كبير من الأهمية، ترتبط بالجزاءات التي يمكن اتخاذها في حالة اكتشاف المخالفات المالية سواء اتجاه الآمرين بالصرف أو اتجاه الموظفين والعاملين بالجماعات الترابية.للمزيد من التفصيل يراجع هنا :عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 93.

(4) تنص المادة 6 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية على أنه :"يكلف مفتش عام بناء على قرار لوزير الدولة في الداخلية بإدارة مصالح المفتشيةالعامة للإدارة الترابية وتنسيق أعمالها".

المفتشين الحق في المطالبة بجميع الوثائق التي تمكنهم من القيام بمأمورياتهم، ويجوز لهم القيام بجميع الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية[1].

ثانيا- المفتشية العامة للمالية :

تشكل المفتشية العامة للمالية هيئة إدارية تقع خارج التسلسل الإداري لوزارة المالية، والخاضعة مباشرة لنفوذ وزير المالية، من أهم الهيئات الإدارية المختصة في ممارسة الرقابة على مالية الجماعات الترابية، لكونها تجري رقابة بعدية على تنفيذ الميزانية المحلية، لذلك أولى لها المشرع المغربي أهمية خاصة من حيث تنظيمها واختصاصاتها[2].

1 - تنظيم المفتشية العامة للمالية ونظام عملها :

منذ السنوات الأولى للاستقلال، أحدث المشرع المغربي المفتشية العامة للمالية بموجب ظهير 14 أبريل 1960[3]، كأهم الهيئات الإدارية التي تعنى بالرقابة والتفتيش على الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية...، حيث يقوم بهذه الاختصاصات مختلف مفتشوا المالية الذي يخضعون لنظام أساسي مؤطر بموجب مرسوم 16 يونيو 1994[4]، وتم تغييره وتتميمه بموجب مرسوم 3 ماي 2006[5]، ويعرفون بهيئة التفتيش العام للمالية التي تتألف من :

- المفتش العام للمالية : منصب سامي يتم التعيين فيه بموجب ظهير، وللمفتش العام للمالية درجة مدير عام مركزي، يعتبر الوزير المكلف بالمالية رئيسه التسلسلي، ويسهر على التدبير لمختلف المهام الرقابية التي تقوم بها مختلف الموارد البشرية العاملة بالمفتشية العامة للمالية؛

---

(1) المادة 7 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية.

(2) عبد القادر باينة، الرقابة المالية على النشاط الإداري : الرقابة المالية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2011، ص 132.

(3) ظهير شريف رقم 269.59.1 صادر في 17 من شوال 1379 (14 أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 2678، 22 أبريل 1960، ص 843.

(4) مرسوم رقم 2.93.807 صادر في 6 من محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 4262، 4 يوليوز 1994، ص 1079.

(5) مرسوم رقم 2.05.1004 صادر في 5 من ربيع الآخر 1427 (3 ماي 2006) في شأن تغيير الجدول الملحق بالمرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 5421، 15 ماي 2006، ص 1266.

- مفتشي المالية : تتكون هيئة التفتيش العام للمالية من ثلاث درجات من المفتشين وهي : درجة مفتش المالية، ودرجة مفتش للمالية رئيس بعثة ثم درجة مفتش للمالية من الدرجة الممتازة، ذلك أن الوزير المكلف بالمالية هو من يختص بالتعيين في هاتين الدرجتين الأخيرتين.

وتمارس هيئة التفتيش العام للمالية المهام المسندة إليها قانونا وفقا برنامج أشغال التفتيش الذي يتم تحديده من طرف الوزير المكلف بالمالية باقتراح من المفتش العام واعتبارا لطلبات التحقيق التي يقدمها الوزراء الآخرون (كما هو الحال بالنسبة لوزير الداخلية كسلطة وصاية على الجماعات الترابية) أو تقدمها مصالحها الخصوصية. غير أنه يجوز للمفتش العام أن يأمر خارجا عن هذا البرنامج بإجراء كل تحقيق يراه مفيدا بعد إخبار الوزير بعد ذلك. حيث تناط بمفتشي المالية مأمورية يوقع عليها الوزير المكلف بالمالية ويحدد موضوع مهمتهم المستمر ويؤهلهم لإجراء التحقيقات اللازمة، التي تسمح لهم بطلب جميع الوثائق والمستندات التي تساعدهم على القيام بمأموريتهم. كما يسوغ لهم إجراء جميع الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية وطلب الإيضاحات عن المصالح أو المستخدمين المعنيين بالأمر دون أن يعترض هؤلاء متعللين بالسر المهني.

ولهذا الغرض، يقوم مفتشي المالية بتضمين الإثباتات التي يباشرونها في تقارير توجه إلى المستخدمين التي تم التحقيق معهم، ويجب على هؤلاء المستخدمين أن يجيبوا عنها كتابيا في ظرف أجل 15 يوما الموالية لتسليم التقرير، ويمكن للمفتشين أن يبدو ملاحظات عن هذه الأجوبة، وعند ذلك تسلم مجموعة هذه المستندات إلى المفتش العام الذي يرفعها إذا كانت هناك ملاحظات إلى الوزير المكلف بالمالية وكذا إلى الوزير التابعة إليه المصالح المجرى عليها التفتيش كما هو الشأن مع وزير الداخلية كسلطة وصاية على الجماعات الترابية من جهة. ومن جهة أخرى يشعر مفتشي المالية فورا في حالة ثبوت إخلال خطير المفتش العام والسلطة المخول لها النفوذ التأديبية على القطاع مجال التفتيش، ويجوز للوزير التابع له هذا الموظف أن يوقفه عن العمل بطلب من المفتش العام للمالية ولا يحول هذا التوقيف، الذي لا ينبغي أن يتجاوز شهرا واحدا، دون المتابعة العادية للمسطرة التأديبية.

2 - مهام المفتشية العامة للمالية :

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة عليا تابعة لوزارة المالية، بل هي أهم جهة في ترسانتها الرقابية، لكونها جهاز افتحاص وتفتيش مستقل ومخصص في الرقابة على المالية العمومية والمالية المحلية، من خلال جملة المهام والمجالات التي تدخل ضمن دائرة اختصاصها، والمحددة بشكل دقيق في إجراءات تحقيقات بخصوص مصالح الصندوق ومحاسبة النقود والمواد التي يمسكها المحاسبون العموميون، والتحقق من تسيير المحاسبين العموميين والمراقبين، ثم مراقبة تسيير الآمرين بالصرف بصفة عامة ومستخدمي الدولة والجماعات الترابية[1]. كما يدخل ضمن دائرة الاختصاصات التي تمارسها المفتشية العامة للمالية مجموعة من المهام لها طابع رقابي وقائي وأخرى ذات طابع رقابي زجري. حيث يستهدف الطابع الأول إلى تقنين أساليب وطرق التدبير من خلال التقارير المقدمة من طرف من قبل مفتشي المالية والتي تتضمن الاقتراحات والملاحظات اللازمة بشأن الأخطاء المسجلة في التدبير المالي الترابي من جهة. بينما يتجلى الطابع الزجري في إعطاء نتائج ملموسة لعمليات التفتيش لتحريك المتابعات اللازمة تبعا للمخالفات الخطيرة المسجلة في مختلف العمليات المالية والمحاسية، وذلك بإرسال التقارير المحضرة بشأن هذه المخالفات إلى المجلس الأعلى للحسابات أو إلى الجهات القضائية المختصة[2].

المطلب الثاني

الرقابة القضائية أو بواسطة هيآت مستقلة

تحيل الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية تلك الرقابة التي تمارسها هيئة مستقلة على تنفيذ الميزانية الحلية، والتي تتولى سلامة عمليات الموارد والنفقات المحلية طبقا لما أجازته المجالس المنتخبة وما تقتضيه النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وتتميز التجربة المغربية في هذا الإطار بتواجد هيئة عليا للرقابة المالية تتمثل في المجلس الأعلى للحسابات[3]، الذي يعود تاريخ إحداثه إلى سنة

(1) عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 95.
(2) عبد القادر باينة، الرقابة المالية على النشاط الإداري : الرقابة المالية، مرجع سابق، ص 135.
(3) هناك جانب تاريخي مهم لابد من استحضاره فيما يخص نشأة وتطور الرقابة المالية، إذ تم اعتماد هذا النوع من الرقابة العليا بالمغرب بصورة تدريجية تميزت بخمسة مراحل أساسية : =

1979، والذي تمت دسترته بواسطة التعديل الدستوري لسنة 1996، إلى جانب الارتقاء أيضا بالمجالس الجهوية للحسابات إلى درجة مؤسسة دستورية. واستكمالا لهذا التطوير المؤسساتي لمنظومة الرقابة على المال العام، سيتم إصدار القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية بتاريخ 15 غشت 2002[1]. غير أنه مع دستور سنة 2011، سيتم تكريس دسترة هذه الهيئة الرقابية بمهام جديدة تروم الرقي بمكانة

= - إحداث اللجنة الوطنية للحسابات سنة 1960 : لقد كان لهذه اللجنة اختصاص تصفية حسابات المحاسبين العموميين، أي التأكد من قانونية وشرعية العمليات المضمنة في الحسابات. وتتألف من رئيس يعين من طرف جلالة الملك بناء على اقتراح وزير العدل ومن مفتشي المالية المعينين من قبل وزير المالية. كما أن اللجنة كانت مطالبة بأن تقدم إلى مجلس النواب تقريرا عن تنفيذ قانون المالية يرفق بقانون التصفية. وتميزت المراقبة التي كانت تمارسها هذه اللجنة على المالية العامة بمحدوديتها بالنظر إلى ضآلة الإمكانيات البشرية والمادية واعتبارا أيضا لكون المراقبة كانت مراقبة محاسبية عليا ذات طبيعة إدارية.

- إحداث المجلس الأعلى للحسابات سنة 1979 : تم إحداث المجلس الأعلى للحسابات كجهاز قضائي مكلف بتأمين المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية وذلك بمقتضى القانون رقم 12-79.وكان من مهامه التأكد من قانونية عمليات مداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لرقابته ومعاقبة عند الاقتضاء كل تقصير في احترام القواعد المنظمة لتلك العمليات. كما كان يراقب تقييم تدبير الأجهزة الخاضعة لرقابته، ويرفع إلى جلالة الملك بيانا عن مجموع أنشطته. ويجب الإشارة هنا إلى أن ممارسة نشاط المجلس انطلقت محدودة نسبيا بحكم عدم توفره على الإمكانيات اللازمة.
- الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مصاف مؤسسة دستورية سنة 1996 : من أجل جعل المجلس الأعلى للحسابات يلعب دوره كاملا كمؤسسة عليا للرقابة، ارتقى به دستور 13 شتنبر 1996 إلى مصاف مؤسسة دستورية. وهكذا فالباب العاشر من الدستور يوضح بأن المجلس الأعلى للحسابات يتولى ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ قوانين المالية. فضلا عن ذلك وفي إطار سياسة اللامركزية واللاتركيز الإداري وبغية تحسين تدبير الجماعات المحلية، نص الدستور كذلك على إحداث المجالس الجهوية للحسابات التي كلفها بمراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.
- صدور مدونة المحاكم المالية سنة 2002 : تطبيقا للمقتضيات الدستورية، تم إصدار القانون رقم 99-62 بمثابة مدونة المحاكم المالية بتاريخ 13 يونيو 2002، ويتكون هذا القانون من ثلاثة كتب طبع مرحلة هامة من مسار المجلس الأعلى للحسابات نظرا لأنه حدد بوضوح اختصاصات وتنظيمه وتسييره (الكتاب الأول) والمجالس الجهوية (الكتاب الثاني) وكذا النظام الأساسي لقضاة المحاكم المالية (الكتاب الثالث).

للمزيد من التفصيل يراجع في هذا الشأن : محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية : الكتب الثلاث، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2012، ص 16.

(1) الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030، بتاريخ 6 جمادى الآخرة 1423 (15 غشت 2002)، ص 2294.

هذه المؤسسة في اتجاه التأسيس لحكامة جيدة للشأن العام، من خلال ربط المساءلة بالمحاسبة في تدبير المال العمومي والمحلي[1].

وتدعيما للتوجه السالف الذكر، تشكل المحاكم المالية الجهوية لبنة أساسية ودعامة مهمة للامركزية الرقابة المالية،والتي يرمي المشرع المغربي من وراء تطبيقها إرساء جهاز رقابي قضائي يعنى بترشيد وحماية الأموال العمومية على صعيد الجماعات الترابية، والرفع من مستوى أدائها من خلال تطوير أساليب التدبير الترابي. ومن تم، فإن الهدف من إرساء المجالس الجهوية للحسابات تتجلى في اعتماد لامركزية الرقابة المالية وتقريب القضاء المالي، وذلك حتى لا يبقى المجلس الأعلى للحسابات على الصعيد المركزي لوحده يمارس الرقابة العليا على المالية العمومية والترابية. ومن ثم، فإن الغاية المثلى للمشرع تقسيم وتوزيع الاختصاصات ما بين أجهزة منظومة المراقبة المالية- الإدارية[2]. ولأجل ذلك فقد أخضع المشرع المغربي مالية الجماعات الترابية لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات طبقا للتشريع المتعلق بالمحاكم المالية[3]، كآلية أو كجهاز من الأجهزة المعتمد عليها في مراقبة المالية المحلية، يستند في ذلك إلى مجموعة من البنيات التي تتكلف بتسيير شؤونه (الفقرة الأولى)، وتسهر على ممارسة الاختصاصات الطبيعة القضائية والإدارية التي أوكلها القانون إليه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأول
بنيات وهياكل المجالس الجهوية للحسابات

تتألف المجالس الجهوية للحسابات من قضاة يسري عليهم النظام الأساسي الخاص المنصوص عليه في الكتاب الثاني من مدونة المحاكم المالية، وهم رئيسي المجلس ووكيل الملك والمستشارون، كما تتوفر المجالس كذلك على كتابة عامة وكتابة الضبط، إلى جانب إداريون وتقنيون.

---

(1) كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية : شرح وتحليل، مرجع سابق، ص 289.

(2) هشام الحسكة، المحاكم المالية الجهوية وأنماط مستويات العلاقة بالمحيط الرقابي القضائي المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد124، 2015، ص 264.

(3) المادة 227 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.
- المادة 205 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- المادة 214 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

أولا- الرئيس :

يحتل الرئيس مكانة بارزة في تدبير المجالس الجهوية للحسابات، إذ أناط به المشرع سلطة الإشراف العام على المحاكم المالية الجهوية وتنظيم أشغالها ورئاسة جلساتها، وكذا إمكانية ترؤس جلسات الفروع التي يمكن أن يقسم إليها، حيث يتوفر الرئيس على صفتين : صفة القاضي الذي يمكن له المشاركة في جميع أشغال المجلس سواء كانت ذات طابع قضائي أو إداري، ثم صفة السلطة الإدارية المسيرة لأجهزة المجلس الجهوي، إذ يشرف على تحديد البرنامج السنوي لأشغال المجلس بمشاركة رؤساء الفروع[1]، وينسق مع وكيل الملك فيما يخص المسائل المتعلقة بالاختصاصات القضائية للمجلس الجهوي للحسابات، ويقوم بتوزيع الأشغال على المستشارين عبر مقرر أو أمر. كما يعين الرئيس من بين مستشاري الدرجة الاستثنائية نظرا لحاجة هذا المنصب إلى خبرة ميدانية وعلمية وتكوينية مهمة تتماشى والمهام المنوطة به على كثرتها...الخ[2].

ثانيا- وكيل الملك :

يعين وكيل الملك لدى المجلس الجهوي للحسابات لتمثيل النيابة العامة لديه بأمر من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بناء على اقتراح من الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات، من بين المستشارين من الدرجة الثانية وبعد موافقة مجلس قضاء المحاكم المالية، ويجوز تعيين نائب أو نواب لوكيل الملك بنفس طريقة تعيين وكيل الملك[3]. ويمارس هذا الأخير مجموعة من المهام ذات الطبيعة القضائية، حيث تبلغ له التقارير المتعلقة بالاختصاصات القضائية، ثم إيداع

---

(1) إن مسألة إعداد البرنامج السنوي ليست بالمهمة السهلة نظرا لتعقد العملية تجاه تواجد العديد من الاختصاصات المختلفة والتي تستوجب مراعاة توزيع المستشارين عليها، مع مراعاة طلبات الأشخاص الطبيعين أو المعنويين للبحث والتقصي حول عديد المواضيع المرتبطة بالأجهزة التابعة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات، والتي تحتم كفاءة وقدرة عالية على تدبير مصالح المجلس الجهوي للحسابات من قبل الرئيس بنوع من الإتقان والدقة، إلى جانب كاهل مسؤولية إيصال منتظم للوثائق المحاسبية والمالية من الجماعات الترابية والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة إلى المحاكم المالية الجهوية. للمزيد من التفصيل يراجع بهذا الخصوص : عبد القادر باينة، الرقابة المالية على النشاط الإداري : الرقابة المالية العليا (دور المحاكم المالية)، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2011، ص 326.

(2) المادة 120 من مدونة المحاكم المالية.

(3) المادة 121 من مدونة المحاكم المالية.

المستنتجات والملتمسات وتقديم الملاحظات الجديدة، وإحالة قضايا التأديب المالي وعمليات التسيير بحكم الواقع على المجلس الجهوي، وتوجيه ملتمس إلى رئيس المجلس من أجل تطبيق الغرامة والغرامة التهديدية، وحضور الجلسات وله أن يعين من ينوب عنه، والمشاركة في تحديد الأشغال السنوية في البرنامج السنوي لأشغال المجلس الجهوي، ثم يطلع الوكيل العام للملك بسير أعمال النيابة العامة بالمجلس الجهوي[1]. مع الإشارة إلى وسائل تدخل وكيل الملك بالمجلس الجهوي للحسابات تتعدد بين الملتمسات والمستنتجات والملاحظات وإمكانية الطعن بالاستئناف وطلب المراجعة والحفظ والإحالة على المحاكم المالية الجهوية، وأخيرا التنسيق مع رئيس المجلس في تحديد الأشغال ذات العلاقة بالاختصاصات القضائية[2].

ثالثا- المستشارون :

يعتبر المستشارون أحد مكونات المجلس الجهوي للحسابات، وتتحدد وضعيتهم في النظام الأساسي لقضاة المحاكم المالية، يتم تعيينهم بناء على اقتراح من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بعد موافقة قضاء المحاكم المالية. ويختار من بينهم من يمارس مختلف الوظائف الضمانة التي تم تعدادها قانونا[3]. مع الإشارة إلى أنه تطبق عليهم المقتضيات المطبقة على القضاة المستشارين في المحاكم المالية، أخذا بعين الاعتبار لخصوصيات المستشارين بالمجلس الجهوي للحسابات ودرجاتهم الإدارية[4].

رابعا- الكتابة العامة :

تعتبر الكتابة العامة بالمجالس الجهوية للحسابات أحد الهيئات التي تسهر على أن تقدم الحسابات في الآجال القانونية وتخبر وكيل الملك لدى المجلس بكل تأخير في هذا الصدد. ويرأس هذه الهيئة كاتب عام، يعين بمقتضى ظهير ملكي، بناء على اقتراح من الرئيس الأول بعد موافقة مجلس قضاة المحاكم المالية، ويتم اختياره من بين المستشارين المشرفين، وتحدد وضعيته الإدارية بمرسوم...الخ[5]. وفي هذا الإطار يقوم بمساعدة رئيس المجلس في تحضير البرامج وتنسيق أشغال المجلس الجهوي

---

(1) المادة 122 من مدونة المحاكم المالية.

(2) محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية : الكتب الثلاث، مرجع سابق، ص 28.

(3) المادة 166 من مدونة المحاكم المالية.

(4) الكتاب الثالث (المواد من 165 إلى 249) من مدونة المحاكم المالية.

(5) المادة 166 من مدونة المحاكم المالية.

للحسابات وتنظيم جلسات الهيئات التابعة له، ويتولى تحت سلطة الرئيس تسيير كتابة والمصالح الإدارية للمحاكم المالية الجهوية[1].

خامسا - كتابة الضبط :

أوكل المشرع المغربي لكتابة الضبط مهمة تسجيل الحسابات وكل الوثائق المحاسبية الأخرى المقدمة إلى المجلس الجهوي للحسابات وتتولى توزيعها حسب برامج أشغال هذا الأخير[2]. ثم تقوم بحفظ تلك الحسابات والوثائق المذكورة. وتبلغ كذلك أحكام وأعمال المجلس الجهوي وتشهد على مطابقة نسخ ومستخرجات الأعمال القضائية[3].

سادسا- الموظفون الإداريون والتقنيون :

تتوفر المحاكم المالية على موظفين وأعوان إداريين يسري عليهم نظام خاص، حيث يتكلفون بالقيام بالأعمال الإدارية بالمصالح الإدارية، بما فيها مصالح المجالس الجهوية للحسابات، ويشاركون مع باقي مكونات هذه المجالس في قيام آلياتها بالمهام المنوطة بها[4].

سابعا- تشكيلات المجلس :

نص المشرع المغربي على إمكانية تقسيم المجلس الجهوي للحسابات إلى فروع بأمر من الرئيس الأول يعرض على تأشيرة وزير المالية والوزير المكلف بالوظيفة العمومية، ثم اجتماع جلسات المجلس وفروعه بحضور خمسة قضاة من بينهم الرئيس أو رئيس الفرع[5].

الفقرة الثانية

اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات

أسند المشرع المغربي للمجالس الجهوية للحسابات على المستوى الترابي مجموعة من الاختصاصات القضائية الموكولة للمجلس الأعلى للحسابات في ميدان التدقيق

(1) المادة 123 من مدونة المحاكم المالية.
(2) المادة 120 من مدونة المحاكم المالية.
(3) المادة 124 من مدونة المحاكم المالية.
(4) المادة 106 من مدونة المحاكم المالية.
(5) المادة 125 من مدونة المحاكم المالية.

والتحقيق والبت في الحسابات، والتأديب المتعلق بالميزانية والشـؤون المالية من جهة. كما تمارس المحاكم المالية الجهوية مهام أخرى ذات طبيعة إدارية، بالرغم من كون الجهاز الذي يشرف عليها جهاز قضائي، لتعلقها بالتنفيذ الإداري للعمليات المالية العمومية ولاعتمادها على مسطرة إدارية لا على إجراءات قضائية إذ يكتفي المجلس الجهوي للحسابات في هذا الشأن بمراقبة نتائج ومناهج التسيير وطرق صرف المال العام وإبداء ملاحظاته وإنجاز تقاريره ومقترحاته بشأن تحسين وسائل العمل دون الحق في زجر المخالفات من جهة أخرى.

أولا- التدقيق والبت في الحسابات :

يعتبر التدقيق والبت في الحسابات أهم اختصاص عام تمارسه المجالس الجهوية للحسابات، فهي تبت في حسابات الهيئات الخاضعة موضوعيا لاختصاصاتها، ويتعلق الأمر أساسا بمساطر التحقيق والبت في حسابات محاسبي الجماعات الترابية ومجموعاتها وباقي والمؤسسات الخاضعة لرقابة المحاكم المالية الجهوية. بالإضافة إلى مباشرته إلى المسطرة المتعلقة بالتسيير بحكم الواقع، حيث تتم ممارسة هذا الاختصاص وفق نفس المساطر والإجراءات المحددة بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات[1].

1 - إجراءات التدقيق والبت في الحسابات :

أوكل المشرع المغربي للمجالس الجهوية للحسابات مهمة القيام، في حدود دائرة اختصاصها، بالتدقيق والبت في حسابات الجماعات الترابية ومجموعاتها، وكذا في حسابات المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها. ومن تم فإن الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات ملزمة سنويا بتقديم حساباتها إلى المحاكم المالية الجهوية. في توجه إليها المستندات المثبتة للمداخيل والنفقات على رأس كل ثلاثة أشهر. وبالنسبة لمحاسبي الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس الجهوي للحسابات فإنهم، ملزمون سنويا بتقديم بيان محاسبي يبين عمليات المداخيل والنفقات والصندوق، أما بخصوص المستندات المثبتة فيمكن الاطلاع عليها في عين المكان. وبخصوص مسطرة التحقيق فهي مماثلة لتلك المتبعة قبل المجلس الأعلى للحسابات من جهة أخرى. بعد قيام المستشار المقرر بالتحريات اللازمة يهيئ تقريرين :

(1) عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص 212.

- التقرير الأول، يتضمن نتائج التحقيق المتعلقة بالحساب ويبرز عند الاقتضاء الملاحظات المتعلقة بالوقائع التي من شأنها أن تثبت بالخصوص مسؤولية الآمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي في المجالات القضائية التي يتدخل فيها المجلس الجهوي؛

- التقرير الثاني، فيضمن فيه ملاحظاته حول تسيير الجماعات الترابية ومجموعاتها والمقاولة العمومية أو المؤسسة العمومية المعنية التي لها علاقة باختصاص المجلس الجهوي للحسابات في مجال مراقبة التسيير.

وفي ضوء ذلك، يتم تسليم التقرير الأول إلى مستشار مراجع يعين من طرف رئيس المجلس الجهوي ليعطي رأيه حوله في أجل شهر واحد، ويوجهه إلى وكيل الملك لدى المجلس الذي يرجعه إلى رئيس المجلس مصحوبا بمستنتجاته من أجل إدراجه ضمن جدول الجلسات. ويبت المجلس الجهوي في الوثائق، وفي جلسة سرية، بعد دراسة التقرير وأجوبة المحاسب العمومي ورأي المستشار المراجع وكذا مستنتجات وكيل الملك، وتبت في القضية هيئة الحكم التي تتكون من خمسة قضاة بما فيهم الرئيس وذلك بأغلبية الأصوات. وإذا لم يلاحظ المجلس الجهوي أية مخالفة في الحساب يبت فيه بحكم نهائي. أما في حالة وجود مخالفات فإنه يأمر المحاسب العمومي بحكم تمهيدي بتقديم المبررات كتابة أو بإرجاع المبالغ التي يعتبرها مستحقات لفائدة الجهاز العمومي المعني وذلك في أجل ثلاثة أشهر. ويبت المجلس الجهوي بحكم نهائي في أجل لا يتعدى سنة كاملة يبتدئ من تاريخ الحكم التمهيدي ويثبت الحكم النهائي فيما إذا كان المحاسب العمومي برئ الذمة أو في حسابه فائض أو عجز.

2 - إجراءات التسيير بحكم الواقع :

أسندت مدونة المحاكم المالية إلى المجالس الجهوية للحسابات ممارسة مهمة قضائية أخرى اتجاه كل شخص يباشر، من غير أن يكون مؤهلا لذلك من لدن السلطة المختصة، عمليات تحصيل الموارد ودفع النفقات وحيازة واستعمال أموال أو قيم في ملك الأجهزة العمومية، أو يقوم بدون أن يتوفر على صفة محاسب عمومي بعمليات تتعلق بأموال أو بقيم ليست في ملك الأجهزة العمومية، ولكن المحاسب العمومي هو المختص وحده بإنجازها وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

ويحيل وكيل الملك إلى المجلس الجهوي العمليات التي قد تشكل تسييرا بحكم الواقع وذلك إما من تلقاء نفسه أو بطلب من وزير الداخلية أو الوزير المكلف بالمالية أو الممثل القانوني للجماعة الترابية أو المحاسب العمومي. وإذا صرح المجلس الجهوي بأن شخصا ما محاسبا بحكم الواقع، أمره في نفس الحكم بتقديم حسابه داخل أجل لا يقل عن شهرين. مع الإشارة كذلك أن تصفية الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين بحم الواقع وكذا البت فيها تخضع لنفس المسطرة المطبقة على المحاسبين الحقيقيين. غير أنه يمكن الحكم على المحاسب بحكم الواقع، إذا لم يكن موضوع متابعة جنائية، بغرامة تقدر باعتبار أهمية ومدة حيازة أو استعمال الأموال والقيم دون أن يتجاوز مبلغها مجموع المبالغ التي تمت حيازتها أو استعمالها بصفة غير قانونية.

ثانيا- التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية :

يمارس المجلس الجهوي وظيفة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية اتجاه كل مسؤول أو موظف أو عون تابع للجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها. وترفع القضايا إلى المجلس الجهوي من طرف وكيل الملك من تلقاء نفسه أو بطلب من رئيس المجلس الجهوي. ويمكن لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية رفع القضايا إلى المجلس الجهوي بواسطة وكيل الملك وبناء على تقارير الرقابة أو التفتيش مشفوعة بالوثائق المثبتة. وعلى غرار المجلس الأعلى للحسابات، ولضبط المسؤوليات أكثر، فإن المخالفات المتعلقة بقواعد تنفيذ المداخيل والنفقات أو بتسيير الأملاك العامة تم إفرادها على صعيد المتدخلين الأساسيين الثلاثة في مسلسل تنفيذ العمليات المالية العمومية. ويتعلق الأمر بالأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين. ويمكن أن يصل مبلغ الغرامة في أقصى حده إلى ما يعادل أجرة سنوية صافية كاملة عن كل مخالفة. أما مجموع مبالغ الغرامات فيمكن أن يصل إلى ما يساوي أربع سنوات من الأجرة الصافية للمعني. وإضافة إلى الغرامات التي يمكن أن تفرضها المجالس الجهوية على الأشخاص المدانين، يمكن لها الأمر باسترداد المبالغ التي تصرح بأنها مستحقة لفائدة الأجهزة العمومية المعنية. ولقد نظم المشرع العلاقات القائمة بين التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية والمتابعات الجنائية والتأديبية.

ثالثا- مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية :

أولت مدونة المحاكم المالية أهمية خاصة للرقابة التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات على استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات والجمعيات وكل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من مساهمة في رأسمالها أو من مساعدة من طرف جماعة ترابية أو مجموعة أو من أي جهاز آخر خاضع لرقابته، حيث يهدف المشرع المغربي من وراء إقرار هذه المراقبة إلى التأكد من مدى مطابقة استخدام الأموال العمومية التي تم تلقيها للأهداف المتوخاة من وراء المساهمة أو المساعدة من جهة. ومن جهة أخرى تقوم المحاكم المالية الجهوية بمراقبة تسيير الأجهزة العمومية التي تدخل في دائرة اختصاصاته وذلك من أجل تقييمه من حيث الكيف والإدلاء عند الاقتضاء، باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته. ويؤهل المجلس الجهوي كذلك للقيام بمهام تقييم مشاريع الأجهزة الخاضعة لرقابته. حيث يخضع لهذا النوع من المراقبة كل من الجماعات الترابية ومجموعاتها والمقاولات والشركات والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها وكذا المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره. وفي إطار تقوية دور المجلس الجهوي للحسابات فيما يتعلق بتقديم المساعدة والإرشاد، خول المشرع لوزير الداخلية أو الوزير المكلف بالمالية في أن يطلب من إدراج قضية تهم تسيير الأجهزة الخاضعة لمراقبته ضمن البرنامج السنوي لأشغاله.

الخـــاتمـة

إن نجاح أي جماعة ترابية في أداء مهامها على الوجه الأكمل، رهين بصياغة وإعداد وتنفيذ استراتيجيات مالية فعالة من خلال وثيقة الميزانية المحلية، للأنشطة وخدمات مختلفة باستعمال كل الإمكانيات المتاحة، استنادا إلى تخطيط مسبق وتنظيم حكيم ووفق انجاز دقيق ومراقبة هادفة. وهو معطى يوضح لنا بجلاء اهتمام المشرع المغربي بالتدبير المالي للجماعات الترابية في القوانين التنظيمي كقاعة وركن لا يستقيم بدونه تدبير الشأن الترابي، خاصة على مستوى الميزانية من خلال ترسانة النصوص القانونية المحددة لمبادئها وكيفية تحضيراها وإعدادها وتنفيذها والرقابة عليها ومحاسبتها. أضف إلى ذلك، أن هذا الاهتمام التشريعي يمتد إلى النص على مختلف الإيرادات الذاتية والاستثنائية التي تغدي الميزانية المحلية من جهة، وتنظيم النفقات المحلية بشقيها التسييري والتجهيزي من جهة أخرى.

إن التدبير الجيد لمالية الجماعات الترابية يرتكز على التشخيص وتبيان مكامن الضعف والخلل ثم البحث عن الحلول اللازمة لها، وهو الأسلوب الذي يمكن من الخروج بمجموعة من المقومات والمقاربات كمحاولة للتوفيق بين المهام التي أصبحت تقوم بها المجالس التداولية بمختلف مستوياتها والموارد المالية المخصصة لتحقيق ذلك، اعتمادا مجموعة من المبادئ الجديدة في التدبير الحكماتي لتحسين الشأن المالي الترابي، لأن تشخيص الحدود التي تعترض هذا التدبير هي المفتاح لاقتراح مجموعة من التدابير والإجراءات التي يمكنها أن تساهم في تفعيل دور الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات لتنشيط الاقتصاد المحلي من خلال جملة من الاقتراحات التي نلخصها في :

- إن إعطاء الجماعات الترابية سلطة واسعة لخلق وتسعير الرسوم المحلية وتوزيعها ثم تحصيلها من شأنه أن يكرس مبدأ الاستقلال المالي المحلي الذي يراهن عليه الجميع؛

- إن التفكير في توسيع الوعاء الجبائي المحلي من شأنه الرفع من المردودية المالية للأداة الجبائية سعيا وراء تحقيق الاستقلال المالي للجماعات الترابية عن المركز، حيث يشكل هذا الاستقلال الدعامة الأساسية للامركزية، إضافة إلى ضرورة تقليص حجم الامتيازات الجبائية المحلية، وبالتالي إسهام كافة المواطنين/الملزمين الذاتيين والمعنويين في تحمل تكاليف التنمية المحلية دون الرفع من ضغطهم الجبائي؛

- ضرورة إعادة النظر في تدبير الأملاك العامة الجماعية بتحديدها وتدبيرها، يتجلى ذلك من خلال تمتيع الجماعات الترابية بنظام تدبير ممتلكاتها على غرار ما يسري على أملاك الدولة، وتحيين واستكمال النظام القانوني الخاصة بها بمقتضيات جديدة تتوخى ضمان تدبير فعال للممتلكات من أجل تنمية منتوج هذه الموارد والمحافظة عليها ومراقبتها؛

- إعادة النظر في سياسة الاقتراض المالي للجماعات الترابية، بتبسيط الإجراءات المسطرية المتعلقة بطلب القروض ومنح الحرية المجالس التداولية للاقتراض من المؤسسات الأخرى كما هو الشأن بالنسبة للقطاع البنكي، وذلك من أجل تمويل المشاريع التنموية المحلية؛

- تحسين وتجويد آليات توزيع الجماعات الترابية من عائدات الضريبة على القيمة المضافة وفق مفتاح للتوزيع يأخذ بعين الاعتبار المعايير الموضوعية لتعدد السكان ومعدل التحصيل الجبائي المحلي والقدرة الاستيعابية للرأسمال والمشاريع.

ويفرض التدبير الحكماتي لمالية الجماعات الترابية أيضا تغيير وتحول جذري في طريقة التعامل مع الميزانية المحلية من مجرد التدبير الحسابي الموازناتي للميزانية إلى التدبير الاستراتيجي لها. إلى جانب ذلك، يحتاج ضبط حاجيات التمويل المحلي بكل دقة والطرق الناجعة لتغطيتها بأقل كلفة إلى تهيئ جدول العمليات المالية المحلية في مجملها، وعلى تحسين الأساليب المعتمدة بخصوص توقع النفقات المحلية وتوزيعها حسب القطاعات وتتبع تنفيذها، وبلوغ هذا الهدف يتطلب اعتماد إقرار نظام تنشيط وتدبير مندمج للإنفاق المحلي عبر تصنيف وتبويب النفقات على نحو يسمح بالقيام بمقاربة ميكرو وماكرو اقتصادية والتأكد من مردوديتها وتوفر شروط انجازها في ظروف مواتية.

إن النمط الجديد للتدبير المالي للجماعات الترابية يفترض كذلك مراجعة جذرية لتركيبة الميزانية المحلية، لأن ما يميز البنية القديمة-الجديدة بخصوص النفقات هو كونها بنية قارة ومستقرة في بنودها الكبرى، حيث يظل نصيب كتلة التسيير والديون ضخمة وثقيلة، وهذا يدعوا للتفكير في متابعة العمل لتغيير هذه البنية، فنفقات التجهيز لا تنافس من حيث الأهمية نفقات التسيير، وتحتل بذلك المرتبة الأخيرة بحصة هزيلة، مع العلم أن ما تم الوقوف عليه من أرقام في بعض الميزانيات المحلية بما قد توحي به من قلة اهتمام المدبر المحلي بالشأن الاقتصادي والاجتماعي، هي مجرد نفقات جارية يصعب تصنيفها في إطار رؤية شمولية للتنمية المحلية هي في الأصل غائبة، وهو ما يدعو إلى إعادة هيكلة الميزانية المحلية بتقوية مكانة نفقات الاستثمار، مع وضع تصنيف وظيفي للنفقات المحلية الجارية والاستثمارية، اعتبارا للتكامل الموجود بين صنفي هذه النفقات، ولكون ضمان ترشيد نفقات الاستثمار في غياب مستوى معين من نفقات التسيير والعكس صحيح.

لائحة المراجع المعتمدة

المراجع بالعربية :

أولا- المراجع العامة :

- البوعزاوي بوجمعة، القانون الإداري للأملاك، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2013.
- جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2010.
- حجيبة جهدكان، تحصيل الديون العمومية : بين قانون المسطرة المدنية وخصوصيات التشريع الضريبي، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى، 2006.
- خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الرابعة، 2012.
- خالد عبد الغني، المسطرة في القانون الضريبي المغربي، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2002.
- زهير أحمد قدورة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2012.
- سعيد جفري، تدبير المالية العمومية بالمغرب. مطبعة أوماكراف، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2009.
- سوزي عدي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
- صالح الدين أكريلان، الميثاق الجماعي الجديد : النظرية والتطبيق، مطبعة فيديبرانت، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003.
- صباح نعوش، المالية العامة ومالية الدول النامية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1983.

- عبد القادر باينة، الرقابة المالية على النشاط الإداري : الرقابة المالية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2011.
- عبد القادر باينة، الرقابة المالية على النشاط الإداري : الرقابة المالية العليا (دور المحاكم المالية)، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2011.
- عسو منصور، قانون الميزانية العامة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 2005.
- فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية : ممارسات وفاعلون، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2015.
- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية : شرح وتحليل، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 2016.
- كريم لحرش، القانون الإداري المغربي : نشاط الإدارة وامتيازاتها، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الثالثة، 2014.
- مأمون الكزبري، نظرية الالتزام في ضوء قانون الالتزامات والعقود المغربي : أوصاف الالتزام واتتقاله وانقضاؤه، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1970.
- محمد باهي، منازعات الصفقات العمومية للجماعات الترابية أمام المحاكم الإدارية : الجزء الأول، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2015.
- محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية : الكتب الثلاث، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2012.
- محمد خليل علي وسليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، طبع ونشر دار زهران، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1999.
- محمود رياصر عطية، أسباب ازدياد النفقات العامة في مصر، مطبعة دار نشر الثقافة، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 1948.
- نعيمة هراج التوازني :الأمناء في المغرب في ظل حكم السلطان المولى الحسن 1873-1894، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى، 1985.
- يونس أحمد بطريق، مقدمة في علم المالية العامة، مطبعة الأهرام التجارية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 1977.

ثانيا- المراجع الخاصة :

- أحمد قيلش وعبد الغني حدوش، بنية المنظومة الجبائية المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2012.
- توفيق السعيد، الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية : النظام القانوني الجديد، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2003.
- سعيد جفري، الجبايات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2016.
- سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2016.
- صالح العمراني، الملك الغابوي بين النص القانوني والإكراهات الواقعية، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2016.
- عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي : دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر، دار عطوة للطبع والنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2012.
- عبد العزيز أشرقي، الجماعات الترابية : الآفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2016.
- عبد الكريم صادق، مالية الدولة والهيئات المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 1998.
- عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1991، ص 154.
- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2001.
- كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي : في ضوء الممارسة العملية ووقائع الاجتهاد القضائي، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010.
- المحجوب الدربالي، جبايات الجماعات الترابية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2016.
- محمد السنوسي معنى، مالية الجماعات المحلية بالمغرب : التنظيم المالي المحلي، دار النشر المحلية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1993.

- محمد مراد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالمية، جامعة الدول العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1962.
- مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، 2011.
- المهدي بنمير، الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى، 1994.

ثالثا- المجلات والمقالات :

1 - المجلات والسلسلات الدورية :

- أحمد حضراني، النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "أعمال ومؤلفات جامعية"، العدد 22، 2001.
- الجيلالي أمزيد، منازعات المنافسة في مجال الصفقات العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، العدد 50، 2003.
- حفيظ مخلول، حدود إصلاح نظام الصفقات العمومية : وفقا لمرسوم 20 مارس 2013، مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، العدد 41، 2017.
- دليل المصطفى، المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، الطبعة الثالثة، العدد 40، 2003.
- عبد الرزاق شعيبة، التحصيل الجبري للديون العمومية في القانون المغربي، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة دراسات قضائية، العدد 4، 2014.
- عبد اللطيف العمراني ومراد الخروبي، الإصلاح الجديد في ميدان تحصيل الضرائب والديون العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 22، 2000.
- عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 70، 2011.
- عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد 13، 2016.

- كريم لحرش، الشرح العملي لمدونة تحصيل الديون العمومية : فقا، قانونا وقضاءا، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، العدد 5، 2015.
- كريم لحرش، المنازعات الضريبية في القانون المغربي، مطبعة طوب بريس، الرباط، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 21، الطبعة الأولى، 2013.
- كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد : نحو حكامة محلية لجماعة الغد، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 20، الطبعة الثالثة، 2012.
- محمد عالي أديبا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب : نحو مقاربة أكثر واقعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 29، 2001.
- منية بنلمليح، قانون الأملاك العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 81، 2009
- نجيب المصمودي، الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهانات التنمية المحلية المندمجة، سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، مطبعة الخليج، تطوان، العدد 1، 2014.

2 - المقالات :

- أمينة بنخيلة، الاقتراض الجماعي : المساطر والنتائج، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 6، 2014.
- عبد الرحيم أضاوي، المصادقة على صفقات الجماعات الترابية وقضاء الإلغاء، مجلة القضاء الإداري، العدد 7، 2015.
- عبد الواحد شعير، الوضعية الحقوقية لممتلكات الجماعات المحلية بالمغرب، مجلة المالية المحلية والاقتصاد الجهوي، العدد 1، 1995.
- عقاش إبراهيم، الحكامة وتحصيل الديون العمومية، المجلة الغربية للتدقيق والتنمية، العدد 37، 2014.
- لباخ طارق، قراءة في نظام توزيع حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 3، 2013.

- محمد الغالي ورشدي لحسن، الحكامة المالية للجماعات : نموذج التدبير المرتكز على الميزانية التشاركية، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، سلسلة دراسات، العدد 3، 2017.
- محمد بن طلحة الدكالي، محاولة تشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 44، 2003.
- محمد بوجيدة، أملاك الجماعات المحلية وهيآتها : دور الأجهزة القانونية والإدارية في إدارتها وتدبيرها، مجلة الشؤون الإدارية، العدد 9، 1990.
- المصطفى معمر، نظام مسؤولية الآمر بالصرف في الإدارة المالية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 114، 2014.
- مكاوي نصير، قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 2، 2012.
- نجيب جيري، قصور النظام القانوني والتنظيمي لأملاك الجماعات الترابية وإشكالية التمويل الغير جبائي للتنمية المحلية بالمغرب، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة أملاك الدولة، العدد 1، 2012.
- هاشمي أبا سيدي، الحسابات الخصوصية المحلية ومساهمتها في التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 2، 1995.
- هشام الحسكة، المحاكم المالية الجهوية وأنماط مستويات العلاقة بالمحيط الرقابي القضائي المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 124، 2015.
- يونس اوحلو، دور الصفقات العمومية في إنعاش الحياة الاقتصادية المحلية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد 15-16، 2011.

رابعا- الأيام الدراسية والندوات :

- أحمد الهرجاني، تدبير الأملاك الجماعية بين الإطار القانوني والواقع العملي، مداخلة في أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية والمدنية والعقارية بكلية الحقوق وبلدية المنارة جليز، يوم السبت 09 فبراير 2002، تحت عنوان : "تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية"، مطبعة دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى، 2003.

- عبد السلام العوني، الإطار القانوني للقطاع الغابوي : المحتوى والتطبيق، مداخلة في أشغال اليوم الدراسي الذي نظمته فرق الأغلبية بمجلس النواب، بمقر مجلس النواب، يوم 16 أبريل 2014، تحت عنوان : "إشكاليات تطور القطاع الغابوي : الواقع، الحلول والآفاق"، 2014.
- عبد الغني خالد، ضمانات تحصيل الدين الضريبي، مساهمة في الندوة الوطنية حول موضوع الإشكاليات القانونية والعملية في المجال الضريبي، دفاتر المجلس الأعلى، العدد 16، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2011.
- عبد المنعم البحر، تدبير الأملاك الخاصة للجماعات المحلية وهيئاتها، مداخلة في أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية والمدنية والعقارية بكلية الحقوق وبلدية المنارة جليز، يوم السبت 09 فبراير 2002، تحت عنوان : "تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية، مطبعة دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى، 2003.
- محمد انديشي، الوضعية الراهنة للقطاع الغابوي بالمغرب : التشخيص والتحديات المطروحة، مداخلة في أشغال اليوم الدراسي الذي نظمته فرق الأغلبية بمجلس النواب، بمقر مجلس النواب، يوم 16 أبريل 2014، تحت عنوان :"إشكاليات تطور القطاع الغابوي : الواقع، الحلول والآفاق"، 2014.
- محمد بونبات، الملكية العقارية الجماعية وطرق حمايتها، مداخلة في أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية والمدنية والعقارية بكلية الحقوق وبلدية المنارة جليز، يوم السبت 09 فبراير 2002، تحت عنوان : "تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية، مطبعة دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى، 2003.
- محمد حيمود، الاستقلال المالي للجماعات الترابية بين مضامين دستور 2011 وانتظارات التنزيل التشريعي، أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربيين، يومي 17 و18 أبريل 2015، تحت عنوان القانون الدستوري للجماعات الترابية : دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2015.
- محمد حيمود، الحكامة المالية المحلية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية، مساهمة في أشغال اليوم الدراسي بمراكش يومي 15 و16 أبريل 2011،

تحت عنوان : "تمويل الجماعات المحلية في دول المغاربية، منشورات شبكة الحقوقيين المغاربيين، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2011.

- المختار عطار، إلى أي مدى تعتبر الأملاك الجماعية عاملا لخدمة التنمية، مداخلة في أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية والمدنية والعقارية بكلية الحقوق وبلدية المنارة جليز، يوم السبت 09 فبراير 2002، تحت عنوان : "تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية، مطبعة دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى، 2003.

خامسا- النصوص القانونية :

1 - الظهائر :

- ظهير شريف رقم 269.59.1 صادر في 17 من شوال 1379 (14 أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 2678، 22 أبريل 1960.
- الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030، بتاريخ 6 جمادى الآخرة 1423 (15 غشت 2002).
- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.76.350 بتاريخ 25 رمضان 1396 (20 شتنبر 1976) المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي، الجريدة الرسمية عدد 3334، 22 شتنبر 1976.
- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز2011).
- ظهير شريف رقم 1.92.5 صادر في 5 صفر 1413 (5 أغسطس 1992)، بتنفيذ القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق التجهيز الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 4164، بتاريخ صادر في 19 صفر 1413 (19 أغسطس 1992).
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليو2015).

- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليو2015).
- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، 6 شوال 1436 (23 يوليو2015).
- ظهير شريف رقم 1.15.150 صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015) بتنفيذ قانون مالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016، الجريدة الرسمية عدد 6423، صادر بتاريخ 9 ربيع الأول 1437 (21 ديسمبر 2015).
- ظهير شريف رقم 1.59.169 صادر في 6 ذي الحجة 1378 (13 يونيه 1959) بإحداث صندوق التجهيز الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 2435، بتاريخ 19 ذي الحجة 1378 (26 يونيه 1959).
- ظهير شريف رقم 1.07.195 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 47/06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 5583، 22 ذو القعدة 1428 (3 ديسمبر 2007).

2 - المراسيم :

- المرسوم رقم 2.90.350 الصادر في 19 من جمادى الأخيرة (14 دجنبر 1992)، بتطبيق القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 4183، بتاريخ صادر في 5 رجب 1413 (30 ديسمبر 1992).
- مرسوم رقم 2.05.1004 صادر في 5 من ربيع الآخر 1427 (3 ماي 2006) في شأن تغيير الجدول الملحق بالمرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 5421، 15 ماي 2006.
- مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 6 من محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الداخلية ، الجريدة الرسمية، عدد 4264، 20 يوليوز 1994.
- مرسوم رقم 2.93.807 صادر في 6 من محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 4262، 4 يوليوز 1994.

- مرسوم رقم 2.97.176 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 4558، 5 فبراير 1998، ص 500. كما تم تتميه وتعديله عدة مرات، كان آخرها ما تم بمقتضى المرسوم رقم 2.08.159 صادر في 19 من محرم 1430 (16 يناير 2009)، الجريدة الرسمية، عدد 5707، 9 فبراير 2009.
- المرسوم رقم 2.12.349 بتاريخ 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) المتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 6140، 23 جمادى الأولى 1434 (04 أبريل 2013).
- مرسوم رقم 2.16.305 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة وآجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).
- مرسوم رقم 2.16.306 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية العمالة أو الإقليم وكيفيات إعدادها، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).
- مرسوم رقم 2.16.307 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفيات إعدادها، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).
- مرسوم رقم 2.16.314 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).
- مرسوم رقم 2.16.315 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).
- مرسوم رقم 2.16.316 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).

- مرسوم رقم 2.16.317 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كيفيات القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجهة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).
- مرسوم رقم 2.16.318 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كيفيات القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية العمالة أو الإقليم، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).
- مرسوم رقم 2.16.319 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كيفيات القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجماعة، الجريدة الرسمية عدد 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).

3 - الدوريات :

- دورية وزير الداخلية حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم 2017، رقم F/1690 بتاريخ 2016/10/17.

4 - القرارات الوزارية :

- قرار لوزير الداخلية رقمن 3611.13 صادر في 8 صفر 1435 (12 ديسمبر 2013) بقضي بتحديد لائحة الأعمال الممكن أن تكون موضوع صفقات تفاوضية، الجريدة الرسمية عدد 6214 بتاريخ 15 صفر 1435 (19 ديسمبر 2013).

سادسا- الوثائق الإدارية :

- ترشيد استهلاك الطاقة الكهربائية في الجماعات المحلية بالمغرب، رسالة الجماعات المحلية، العدد 3، 2001.
- تقارير موضوعاتية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثاني : الجوانب المؤسساتية، اللجنة الاستشارية للجهوية، 2011.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2014.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015.
- دليل التمويل، منشورات صندوق التجهيز الجماعي، المملكة المغربية، 2009.
- دليل أملاك الجماعات المحلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط، الطبعة الأولى، 2009.

- دليل منتخبي الجماعات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط، 2016.
- دليل منتخبي الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط، 2016.
- دليل منتخبي العمالات والأقاليم على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط، 2016.
- دليل ميزانية الجماعات، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المملكة المغربية، الطبعة الأولى، 2009.

المراجع بالفرنسية :

- Abdelouahed Ourzik, La pratique des Marchés Publics au Maroc, Revue des affaires administrative, N°5, 1986.
- EL ASSALI Mohammed, Le système de crédit aux collectivities locales au Maroc, Imprimerie BENI SNASSEN, Salé, Première édition, 2005.
- François labie, La commune : sa gestion budgétaire, Edition Liaisons, Paris, 1992.
- Pièrre la lumière, Les Finances Publiques, Amand colin, collection 8ème, Paris, édition 1996.
- Sbihi Mohammed, La gestion des finances communales, Edition BABEL, Rabat, 1992.

الفهـــرس

الفصل الثاني